

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Владимир Лопатин,
депутат Государственной Думы РФ

Законодательные ограничения права на доступ к информации

Я признателен организаторам конференции за приглашение принять участие в обсуждении одного из важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации – права на информацию, которое записано в Конституции и которое, к сожалению, сегодня очень слабо реализуемо в плане законодательного подкрепления и тем более его практического исполнения.

Беда нашей сегодняшней законотворческой практики и беда общества в целом состоит в том, что законодатели порой не желают (я с сожалением констатирую этот факт) участвовать в разработке тех законопроектов, которые помогают реализовать и защищать права граждан. К сожалению, Закон "О праве на информацию", который был внесен в Государственную Думу, являет яркое тому свидетельство. Закон был предложен и принят в редакции, которая была нереализуема изначально. И та тяжелая работа, которая идет над этим законом уже год после его принятия в первом чтении и конца которой не видно еще, является подтверждением как раз моих выводов, которые я был вынужден сделать в связи с такой законотворческой деятельностью.

В связи с этим напрашивается вывод о том, что такая законотворческая деятельность очень опасна для общества. Вот почему назрела необходимость разработки и принятия кодекса "О законотворческой деятельности". Существующий регламент Государственной Думы никого ни к чему не обязывает, нарушается походя многократно в течение дня. А такой закон помог бы установить обязательность участия депутатов Государственной Думы в рабочих группах по разработке законов; обязательность обсуждения законопроектов до рассмотрения в первом чтении на парламентских слушаниях, конференциях, круглых столах; обязательную организацию свободного доступа граждан к электронным версиям законопроектов на всех стадиях их рассмотрения, во всех чтениях с тем, чтобы можно было высказывать эти замечания и предложения; и обязательность учета этих предложений граждан законодателями. Сегодняшняя практика свидетельствует о том, что профильные комитеты порой игнорируют не только мнения простых граждан, но и предложения тех, кто из числа 720 субъектов законодательной инициативы, предусмотренных Конституцией РФ, реализует свое право законодательной инициативы в виде поправок. Мне кажется, что это очень важная проблема, решение которой позволит принимать более грамотные законы и более успешно их реализовать на практике. В том числе и в сфере информации и доступа к ней.

Теперь непосредственно по теме нашей встречи. Мое выступление посвящено законодательным ограничениям права на доступ к информации. Тема очень сложная, дискуссионная. И дискуссия по ней идет уже не первый год. Я настаиваю и являюсь сторонником точки зрения, согласно которой именно в Законе "О праве на доступ к информации" необходимо описывать те ограничения, которые могут быть по закону установлены в отношении этого права на доступ к информации.

Свое выступление я хотел бы проиллюстрировать двумя картинками.

Вся информация, с точки зрения права, сегодня делится на несколько основных сегментов, из которых в законопроекте, который мы обсуждаем, выделяется первый сегмент – это информация без ограничения доступа. Это статья 5 законопроекта, которая пытается аккумулировать в себе все те ограничения, которые установлены в Конституции, в Законах "О государственной тайне", "О коммерческой тайне". И здесь этот перечень может быть продолжен и расширен.

Второй сегмент – это информация с ограниченным доступом. Исходя из Послания Президента Федеральному Собранию прошлого года, этот сегмент должен сокращаться. Область тайн должна сокращаться. Я приехал из Киева, где выступал на Первой межпарламентской конференции России, Белоруссии, Украины и руководил секцией по вопросам интеграции и унификации национальных законодательств этих трех стран. И там было насчитано уже около 50 видов тайн как оснований для ограничения доступа к информации. И разбираться в этом множестве тайн необходимо уже сегодня. Чем скорее мы это сделаем в законе и установим этот перечень законодательно, тем лучше будет для всех (как для законодателей, так и для практиков, которые применяют этот закон). Поэтому из обозначенных в российском законодательстве 40 тайн предлагается сделать шесть основных видов и определить этот перечень в законе, а не Указом Президента. Я напоминаю, что это государственная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, банковская тайна, профессиональная тайна и персональные данные как институт охраны права неприкосновенности частной жизни.

Кроме этого, в информации как объекте права должен быть выделен третий сегмент, который нельзя отнести ни к информации без ограничения доступа, ни к информации с ограниченным доступом. Особенностью этой информации является то, что ее распространение наносит объективный вред интересам общества, законным интересам и правам граждан. Сюда относится порнография; информация, разжигающая национальную, расовую и другую рознь; пропаганда и призывы к войне. Сюда можно относить и то, что называется ложной рекламой, а также информацию, деструктивно воздействующую на психику человека. Это так называемая "вредная" информация. Сегодня в законодательстве установлены основания для отнесения информации к вредной информации. Но они разбросаны, они размазаны по всему законодательству. Вот почему этот сегмент нужно определить в Законе "О праве на доступ к информации".

Есть еще один сегмент информации – объекты интеллектуальной собственности. Это то, что не может быть отнесено к информации с ограниченным доступом (за исключением ноу-хау, которое охраняется в режиме коммерческой тайны). Это авторское право, патентное право, фирменные наименования и т. д. – то, что охраняется особым порядком. И, по всей видимости, мы также должны указывать, по крайней мере, хотя бы статьей, хотя бы абзацем, предложением в какой-то статье, но должны указывать, что такая информация существует, и она регулируется особым порядком. Все остальное – это иная общедоступная информация, которую сегодня ученые подразделяют на более чем 20 видов открытой общедоступной информации.

Теперь, что касается второй составляющей – доступа к информации. В нынешней редакции законопроекта, на мой взгляд, произошло некоторое смешение по видам доступа. Хотя я настаивал в первоначальном виде на том, чтобы четко разграничить виды этого доступа:

– обязательное доведение (я использую формулировку, которая применяется в данном законопроекте);

– свободный доступ (информация по запросу юридических лиц и информация по запросу физических лиц).

Что касается разделения обязательного доведения и свободного доступа, то, на мой взгляд, в нынешнем законопроекте допущены ряд досадных смешений, что приводит к путанице. Например, в пункте 4.4 законопроекта говорится о том, что проекты законов подлежат обязательному доведению. То есть, хочет человек или не хочет – ему навязывается эта информация, публикуются все проекты законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации.

Мне кажется, что это применимо больше к другому виду доступа, свободному доступу, когда на сервере соответствующего субъекта органа власти в электронном виде выставляется информация о законопроекте. Так мы сейчас внесли в регламент Государственной Думы предложение по его изменению – обязательность выставления в электронном виде на сервере Госдумы законопроектов во всех чтениях, на всех стадиях их разработки. А потом уже наступает обязательное доведение. Поскольку законы должны быть опубликованы и вступают в силу только в случае их обязательного опубликования. Вот это и есть обязательное доведение. Мне кажется, что это различие должно быть четко прописано в законе.

Что касается информации, которая должна обязательно доводиться до граждан, то в ее состав надо включить (наряду с пунктом 5.3 "Об информации, составляющей угрозу по обстоятельствам и фактам по угрозе общественной безопасности, здоровью и жизни граждан", статьей 8.3 – по реквизитам организаций, предоставляющих информацию, статьей 11.3 – реестры официальных документов, которые также подлежат обязательному доведению) вступившие в действие законы, нормативно-правовые акты, которые затрагивают права человека и могут быть применимы только в случае их опубликования.

Заканчивая этот фрагмент выступления, предлагаю четко установить в законопроекте четыре основных градации доступа к информации. Причем, обязательное доведение и свободный доступ различаются по степени активности субъектов права.

И еще один вопрос, который возникает при анализе текста данного законопроекта. Речь идет о том, что между субъектами информационных отношений могут возникать четыре вида основных отношений в связи с проблемами ограничения доступа. Это лица (как физические, так и юридические) по отношению к государству. Это государство по отношению к лицам (как физическим, так и юридическим). И физические лица по отношению к организациям (назовем их юридическими лицами). А также юридические лица по отношению к физическим лицам.

Законопроект предлагает регулировать отношения, возникающие только лишь между лицами (как физическими, так и юридическими) при реализации их права на информацию в органах государственной власти и местного самоуправления. Что касается всех остальных отношений, то в законопроекте сказано, что это устанавливается другими законами.

Мне кажется, что было бы более целесообразно обозначить все эти отношения именно в этом рамочном законе.

Что касается ограничения права на доступ к информации при запросе лиц в органы государственной власти, то оно связано только с государственной тайной, служебной тайной и персональными данными, потому что коммерческой тайны, банковской тайны, профессиональной тайны в органах государственной власти по определению быть не может.

К сожалению, в законопроекте здесь допущена путаница. Хотя в первых статьях говорится о том, что законопроект предполагает регулирование отношений, возникающих при реализации права граждан и юридических лиц на информацию от органов государственной власти, в то же время в других статьях говорится, что ограничение этого права может быть в связи с коммерческой, профессиональной тайной. Какая банковская и коммерческая тайна может быть в органах госвласти? Здесь, мне кажется, должна быть внесена корректива.

Второй вид отношений – государство по отношению к личности и к юридическим лицам. В Законах "О госслужбе", "О воинской обязанности и военной службе", "Об обороне", "О милиции" регламентируются эти нормы. Но, как мне кажется, здесь мы должны особо указать виды тайн, как основания для ограничения права на доступ к информации: это персональные данные, это коммерческая тайна, банковская тайна и профессиональная тайна. Из института тайн только четыре вида тайн присутствуют здесь как ограничение права на доступ к информации государства по отношению к лицам.

Что касается реализации права физических лиц на доступ к информации организаций и юридических лиц, то здесь ограничение этого права может быть в трех случаях (я имею в виду в отношении тайн): это профессиональная тайна, коммерческая тайна, банковская тайна. И что касается запроса юридических лиц, то здесь ограничителем выступают персональные данные.

Мне представляется важным, повторяю еще раз, в силу того, что концепции развития информационного законодательства нет, чтобы этот законопроект стал рамочным по отношению ко всем остальным проектам законов, которые будут приниматься в этой области, чтобы он установил эти общие начала, чтобы последующие законы не развивались хаотично.

Вопрос: Мой вопрос связан со взаимоотношениями физических лиц с юридическими лицами. В Великобритании, был случай, когда одна женщина пыталась выяснить, как обращаются с животными в научно–исследовательской лаборатории. Она вынуждена была наняться туда на работу и с видеокамерой ходить и снимать, как жестоко обращаются с животными. Эти факты были скрыты от общественности. Это профессиональная тайна или какая тайна?

Другой сюжет. В Бирме и Эквадоре фирма "Шелл", которая занимается разработкой нефтедобычи, допускает чудовищные нарушения и местных законов, и экологических законов. Физические лица пытаются доставать информацию об этих нарушениях. Это находится в рамках, выходящих за пределы просто тайны.

Ответ: Я бы сказал, что вопрос лежит несколько в другой плоскости. В данной ситуации возникает коллизия между правом на информацию, доступ к которой не может быть ограничен, и правом на тайну. Вот здесь, как мне кажется, и должны быть прописаны четкие правила, по которым государство или организации обязаны предоставлять эту информацию.

Мало установить норму и записать в Конституции, что информация, содержащая сведения об обстоятельствах и фактах, представляющих угрозу жизни, здоровью граждан, не подлежит засекречиванию, не может быть отнесена к тайне. Нужно, по всей видимости, прописать критерии, по которым эта информация может быть отнесена к такого рода информации без ограничения доступа. Вот этого, к сожалению, на сегодняшний день нет.

Вы знаете, что Россия хочет участвовать в Европейской конвенции по экологической

информации. Но прежде, чем ее ратифицировать, необходимо ответить на вопрос, связанный с коллизией между правом на экологическую информацию, которая относится к первому сегменту информации, и правом на государственную тайну. Сегодня Конвенция, о которой я говорю, прежде всего отражает национальные интересы США на получение информации под предлогом такого рода права. То есть: "Европейцы, давайте заключайте конвенцию и будете обязаны предоставлять эту информацию". Так как круг критериев очень широк, то туда можно подвести абсолютно любую информацию, составляющую государственную, служебную и т.д. тайны и сказать, что вы обязаны ее предоставить и не имеете права засекречивать. Надо найти оптимальную золотую середину –это первоочередная задача.

Вопрос: Хочу обратить внимание на два момента. Первый связан с Вашим замечанием по поводу подписания Россией Экологической конвенции. Для меня это новость. Потому что когда она принималась, мировое сообщество было крайне не удовлетворено, тем, что российский представитель так и не приехал в Орхус (Дания), где проходило подписание Конвенции.

Второй момент связан с Вашей схемой. Конечно, когда мы рисуем на доске эти схемы, они получаются более или менее стройные. Но качество всякой схемы проверяется как раз этими оврагами, о которых гласит народная мудрость. Вот один из оврагов. Вы исключаете из перечня ограничений по отношениям между лицами и государством коммерческую тайну. А как это соотносит с позицией Гражданского кодекса, который среди прочих субъектов хозяйственного оборота предполагает и государственные структуры (ст. 124 ГК России)?

Ответ: Спасибо за вопрос. Исключая из перечня ограничений по отношению между лицами и государством профессиональную, банковскую и коммерческую тайну, я исхожу из того, что все эти виды тайн – это чужие тайны, которые становятся доступными должностному лицу в органе государственной власти, управления или местного самоуправления в силу исполнения им своих служебных обязанностей. По закону, чужая тайна становится служебной тайной и обеспечивается в режиме служебной тайны. Профессиональная тайна – это чужая тайна, которая стала известна и доступна лицу в силу исполнения им своих профессиональных обязанностей, если они не связаны и с обязанностями по государственной и муниципальной службе. То есть это нотариус, адвокат, священник и т. д.

Что касается государственных предприятий, которые, казалось бы, представляют государство, то в данной ситуации мы говорим о том, что делаются запросы в органы государственной власти, управления, органы местного самоуправления. То есть официальные структуры, которые выпускают документы нормативно-правового характера, которые затрагивают интересы граждан, проживающих на территориях административного района, региона России. В данной ситуации Вы предлагаете распространить эти отношения, в том числе и на казенные предприятия, которые, повторяю, не являются органом власти, которые являются коммерческими структурами, хотя и с государственным видом собственности. Но это предмет другого закона. И там может быть коммерческая тайна, точно так же как банковская тайна есть в Центральном Банке. Но Центробанк – это государственное учреждение, это не коммерческая организация. Однако это не дает нам основания сегодня говорить о том, что банковская тайна должна регулироваться тоже здесь. В данной ситуации это должно регулироваться другими законами – "О банковской тайне", "О банках и банковской деятельности" (статья 26), Гражданским кодексом и т.д.

Последнее замечание связано с ошибочной, на мой взгляд, записью коммерческой и служебной тайны в одной статье Гражданского кодекса. Вот почему при реализации Закона "О коммерческой тайне" мы и предлагаем внести изменения в Гражданский

кодекс: исключить из этой статьи служебную тайну, оставив там только коммерческую тайну. А служебная тайна должна регулироваться особым порядком, исходя из того понимания, о котором я говорил выше.

Как мне кажется, многие наши проблемы – это следствия того, что законодательство в этой сфере развивается без наличия должной концепции, хаотично.

Вопрос: У меня вопрос по схеме доступа. Обязательное доведение, свободный доступ. Как-то у нас в стране не принято возлагать на граждан обязанности нематериального характера. Обязательное доведение – это обязанность государства. Но гражданин, как мне кажется, тоже обязан знать если не букву, то хотя бы дух закона, основные блоки законодательства. Мне кажется, что, упуская обязанность гражданина, мы просто даем ему возможность не быть гражданином.

Ответ: Мне кажется, тема, которую Вы затронули, – это предмет другого закона и другой сферы, касающейся государственной политики. Поскольку она предполагает не только законотворческую деятельность, не только практику правоприменения, но и третью составляющую, о чем постоянно забывают, особенно в последнее время. Это развитие правосознания, формирование некой общественной правовой культуры. То, о чем говорите Вы, относится как раз к третьей составляющей государственной правовой политики во всех сферах.

Реплика Владимира Энтина:

– Я здесь выступаю как директор Центра правовой защиты интеллектуальной собственности. Но, наверное, и в связи с моей деятельностью, связанной со средствами массовой информации.

Дело в том, что нарисованная схема является как бы плоскостным изображением многомерных отношений. Очень многие вопросы, мне кажется, возникают из-за того, что мы забываем, что, допустим, всю информацию можно разделить пополам. Вот эта информация к государственной тайне относится, вот эта – не относится. Такой же подход использовать при определении коммерческой тайны и т.д. Если мы будем пытаться на все это смотреть как на сегменты в одной плоскости, мы невольно начнем задавать вопросы или искать решения в той плоскости, где они просто найдены быть не могут.

Что касается вопросов, связанных с интеллектуальной собственностью. Дело в том, что под интеллектуальной собственностью, согласно гражданскому праву, понимаются только исключительные имущественные права, связанные с использованием информации. Причем, эти права делятся определенное количество времени. Например, в авторском праве – 50 и 70 лет. Я говорю об этом потому, что в эту схему не нужно включать блок вопросов, связанных с охраной авторского права. Хотя бы по той простой причине, что в авторском праве говорится о том, что информационные сообщения вообще не попадают в сферу охраны авторского права.

Структура, которую Вы изобразили, многопланова и многослойна. Предлагается сделать закон, который будет выступать рамочным или базовым. Подразумевается, что закон – критерий, по которому будет анализироваться правомерность отнесения информации к тому или иному типу. Или, соответственно, определение порядка доступа, обеспечение реальности доступа и т.д. Может быть, в этой связи стоит пойти по пути ряда стран, где создаются по этой тематике специальные кодексы? То есть рассматривать Закон "О праве на доступ к информации" как основу некоего кодекса? А далее в этот кодекс инкорпорировать тексты (просто включить тексты для сведения, для удобства пользования) всех законов и всех нормативных актов, которые касаются пользования информацией. В том числе все соответствующие блоки, которые будут

содержаться даже в специальном законодательстве (в уголовном процессе, в гражданском процессе и т.д.). Я надеюсь, что я свою мысль выразил достаточно четко.

Ответ:

– Включение объектов интеллектуальной собственности оправдано, на мой взгляд, тем, что законодательство России регулирует в области интеллектуальной собственности не только имущественные отношения, но и личные неимущественные отношения. Вместе с тем интеллектуальная собственность – это один из видов информации, которая распространяется и хранится в том числе в органах государственной власти. Например, Патентное ведомство обязано распространять эту информацию через выпуск соответствующих реестров. Поэтому я был вынужден это отразить здесь. Но повторяю, что, безусловно, это далеко не исчерпывающий перечень. Согласен с Вами, что можно усложнить эту схему, добавить еще один срез, например, – по виду носителя: информация на бумажных носителях, информация устная, информация на электронных носителях. Для электронных носителей необходим закон об электронном документообороте для того, чтобы можно было реализовать право на доступ к информации. Поскольку информация должна быть достоверна, отнесена к соответствующему органу, который выдал ее, и в любой момент должна быть подтверждена ее подлинность. Это еще один срез, который частично отражен в этом законе. Но я об этом не говорил в силу того, что очень мало времени.

Что касается вашего предложения по кодексу. Это предложение звучало, и я являюсь его сторонником. По всей видимости, законодательство в информационной сфере со временем будет кодифицировано в виде информационного кодекса. Но, как мне кажется, сегодня ситуация еще не созрела. В то же самое время у нас на очереди два первоочередных вопроса в этой сфере. Первое – это принятие концепции развития законодательства, которая могла бы как-то упорядочить законотворческую деятельность в этой сфере. И со временем, повторяю, перелиться в нечто более общее в виде некоего информационного кодекса. Поставить ограничения для правового беспредела. А второе – это принятие рамочного закона по реализации одного из важнейших прав, конституционного права граждан на доступ к информации. Это моя позиция.