

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РАЗДЕЛ 2.

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РОССИЯ В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ: КАК ВЫПОЛНЯЮТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Марина Карелина,
Юридическая академия

Как мы осваиваем европейский опыт

Я хотела бы остановиться на проблеме рецепции европейского законодательства и европейских принципов, касающихся свободы информации и доступа к информации и той ситуации, которая складывается в нашем законодательстве. Дело в том, что за последнее время у нас принят целый пакет законов. Если вы посмотрите европейское законодательство, посвященное проблемам информации, вы вдруг обнаружите очень странную вещь. На самом деле у них существует только три документа: это Европейская конвенция по правам человека, Конвенция 108 о защите личности, и директива от 24 октября 1995 г. "О защите физических лиц в условиях автоматической обработки данных, о свободном обращении этих данных", т.е. напрямую документы, которые бы говорили о праве на информацию в целом в европейском законодательстве вы не найдете. Напрямую право доступа и право получения информации рассматривается только в этих двух конвенциях. Причем это связано с правами личности: есть личность, есть данные об этой личности и, соответственно, существует некий механизм, достаточно точно проработанный – конвенция 1995 г. – о том, как быть с персональными данными, потому что условия автоматической обработки данных приводят к тому, что личность становится прозрачной. А это фактор проникновения и в личную жизнь, и фактор усиленного воздействия криминальных структур и т.д. Для личности свобода доступа к персональной информации вызывает массу негативных последствий. Поэтому в Европе эта проблема является одной из важных.

Исходя из этого, в России были предприняты попытки сформировать некое национальное законодательство в этой области. Но поскольку мы всегда хотим быть святее Папы Римского, мы пошли по пути разработки каких-то немислимых законов, которые будут регулировать информацию в целом. Был принят Закон "Об информации, информатизации и защите информации". В результате получилась довольно-таки неприятная вещь, потому что в этом законе информация представлена как объект вещного права, соответственно, все, включая органы государственной власти, приобретают права собственника на эту самую информацию. Информация становится неким объектом собственности, которой можно пользоваться как столом, стулом. Со всеми вытекающими последствиями: продажи, перепродажи, передачи по договору и т.д.

С моей точки зрения, это реальная угроза на право доступа к информации, потому что если я собственник, то, в соответствии с гражданским законодательством, я осуществляю все права собственности и, если я хочу, то даю ее на тех условиях, на которых я хочу, а если я не хочу, то не даю. И государство в этом случае выступает как собственник. У министерства есть здание – никто не скажет, что это здание может у него кто-то отобрать, потому что оно выступает как обладатель гражданских прав на это здание. А все вопросы, которые касаются защиты прав личности – это вопросы

публично–правовые, где государство должно выступать гарантом, а не стороной в договоре. К сожалению, сегодня мы имеем такое вот законодательство в этой сфере, в развитии этого закона.

Вот лишь один пример того, к чему это приводит. В России существует масса источников получения правовой информации, но в основном в рамках коммерческих структур. Попытки создания государственных структур чаще всего кончаются провалом, потому что государство и органы государства, в том числе Министерство юстиции, стараются превратить свои системы в коммерческие системы и эта тенденция – серьезный тормоз в развитии гражданского общества, когда государство, в связи с не совсем четким пониманием права собственности и всего прочего – начинает выступать не как публичный агент отношений, а как коммерческий агент. И в результате у нас есть Федеральное агентство правительственной информации, которое владеет наверное, самой большой базой официальных материалов и которое продает свою информацию. Минюст также продает свою информацию с помощью известной базы "Эталон", которая хуже любой коммерческой программы, но наиболее полная в силу официального механизма поступления информации.

Мне представляется, что принимая законодательные, правовые решения нужно максимально проводить идею о том, что государство существует на средства налогоплательщиков и функционирует именно в этих условиях как публичный институт. И перекладывать на публичный институт коммерческие функции недопустимо. И если вы возьмете все наши законы о государственных органах – вы везде найдете, что ФАПСИ имеет право осуществлять коммерческую деятельность или Управление делами Администрации Президента имеет право заключать хозяйственные договоры и осуществлять коммерческую деятельность, или МВД имеет право заниматься коммерческой деятельностью и т.д. Когда есть коммерческий интерес, ни о какой свободе доступа к информации речи быть не может.

Следующий закон – это закон о международном информационном обмене, в котором определяется порядок участия России в международном информационном обмене. Когда я увидела проект, мне стало немножко не по себе: каким образом государство может устанавливать порядок отношений, которые являются международно–правовыми и в которых в общем–то всегда присутствует равный ему политический субъект. Сама по себе идея закона, в соответствии с которым мы в одностороннем порядке устанавливаем не порядок получения информации за границей, а участие России в международном информационном обмене – достаточно странная.

Особенно мне в этом Законе нравится статья 14 – "Обеспечение защиты граждан, юридических лиц в Российской Федерации от недостоверной, ложной иностранной документированной информации". В ней говорится: "Распространение недостоверной, ложной иностранной документированной информации, полученной в результате международного обмена на территории Российской Федерации, не допускается". То есть, если я работаю в Интернете – а я этим занимаюсь регулярно – и получаю информацию, и не могу проверить достоверна она или нет, то я нарушаю закон. Дальше: "Ответственность за распространение такой информации возлагается на субъекта международного информационного обмена, получившего такую информацию, или распространяющего ее на территории РФ". То есть я вам гарантирую, что все, кто работает в Интернете являются нарушителями этого закона.

А дальше есть контроль. Контролируют осуществление международного информационного обмена федеральные органы исполнительной власти. Я долго искала эти органы и до сих пор, слава Богу, не нашла. По–моему, они сами до сих пор не определились, кто же этим будет заниматься. Однако можно предположить, что если завтра у кого–нибудь возникнет желание взять под контроль международный

информационный обмен, может неожиданно возникнуть некая организация, которая будет осуществлять этот контроль.

Мне представляется, что необходимо стимулировать принятие Закона "О праве на информацию", который должен являться базовым по отношению ко всему блоку информационного законодательства. В этом законе должны быть четко прописаны не только механизмы прав граждан, но и ответственности государства, а также инструменты контроля за соблюдением этого закона. Принятие этого закона даст право поставить вопрос об отмене закона "Об информации, информатизации и защите информации".

Следующий этап в реализации европейских дел – это разработка Закона "О персональных данных". На сегодня Россия уже подготовила проект закона о персональных данных и он уже принят в рамках СНГ и он в некоторых вопросах уже более глубоко проработан, чем Европейская конвенция, потому что когда его писали, мы уже знали содержание Европейской конвенции, содержание всех дискуссий по этому поводу, могли учитывать и американский опыт. И сейчас готовится проект закона о персональных данных, хотя есть здесь вопросы спорные – это очень сложная проблема, потому что она находится на острие баланса интересов: с одной стороны, интересы личности, которые должны быть обеспечены, с другой стороны, интересы государства, тем более такого огромного и неурегулированного государства как Россия. И вот здесь есть проблема, и я не уверена, что в национальном законе мы ее так просто решим. Но мы ее понимаем и какой-то выход из этого положения, отработка конкретных институтов, ужесточение механизмов судебных гарантий и вынесение судебных решений, думаю, будет.