

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 3-4 май 1997 г.**

ОГРАНИЧЕННЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТРАКТОВКА И ПРАКТИКА

В российских федеральных, ведомственных, муниципальных и частных архивах хранится колоссальное количество документированной информации политического, экономического, военностратегического, технического, историкокультурного и др. характера. Особый интерес отечественных и зарубежных пользователей, по вполне понятным причинам, вызывает информация, доступ к которой считается ограниченным.

Понятие "ограниченного доступа", категории лиц, которым разрешается работа с документами и материалами в условиях ограниченного доступа, перечни информационных продуктов и средств, подлежащие ограниченному доступу, а также нормы и процедуры, позволяющие продлить или сократить ограничительные сроки, нашли отображение в современном российском законодательстве. Однако, хотя последнее объявляет для себя безусловный приоритет международного права, в котором все названные понятия, процедуры и пр. имеют четко выраженное юридическое определение и детальную проработку, это, к сожалению, нельзя сказать применительно к нынешним российским законам и законодательным актам, страдающим прежде всего, по нашему мнению, отсутствием системного подхода при формулировке важнейших понятий и положений, призванных обеспечивать правовое регулирование пользования информационными ресурсами страны.

Несовершенство же закона, наличие возможности его поливариантного толкования, как известно, ведет к произволу на практике и к нарушению общепризнанных прав граждан. Применительно к нашей теме речь идет о практической возможности необоснованного сокрытия или, что еще хуже, намеренного искажения информации, а следовательно - о нарушении (или ограничении) права на свободу информации, которое закреплено в Основном Законе - Конституции Российской Федерации. В этой связи, необходимо обозначить хотя бы некоторые аспекты законодательной трактовки и практической реализации режима "ограниченного доступа" к документированной информации.

1) Закон "Об информации, информатизации и защите информации" от 20.02.95 N 24-ФЗ (базовый)

Ст. 2 дает определение: "конфиденциальная информация - документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации";

Ст. 3, ч. 2 в числе основных направлений государственной политики в сфере информатизации называет "создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов;...содействие формированию рынка информационных ресурсов, услуг, информационных систем, технологий, средств их обеспечения";

Ст. 10, определяя информационные ресурсы по категориям доступа, устанавливает, что:

"1. Государственные информационные ресурсы РФ являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа.

2. Документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

3. Запрещено относить к информации с ограниченным доступом:

- законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

- документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом;

- документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне;

- документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

4. Отнесение информации к государственной тайне осуществляется в соответствии с Законом РФ "О государственной тайне".

5. Отнесение информации к конфиденциальной осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ, за исключением случаев, предусмотренных статьей 11 настоящего Федерального закона" (ст. 11 посвящена информации о гражданах - персональным данным).

Зачастую не только отнесение информации к конфиденциальной, но и доступ к этого рода информации осуществляется в порядке, который вызывает серьезные претензии пользователей. Начинается этот порядок с субъективной оценки эксперта (или ряда экспертов), которая утверждается на закрытой межведомственной экспертной комиссии и окончательно регистрируется руководителями ведомств. Оспаривать такие решения в вышестоящих правительственных органах и в суде - дело чрезвычайно длительное (на эту процедуру законом отпускается не менее 3-х месяцев) и не гарантирующее искомого результата. До тех, видимо, пор, пока действительно "качественное и эффективное обеспечение граждан информацией", включая осуществление соответствующих "порядков", "процедур" и "режимов, не будет поставлено под независимый и максимально объективный общественный контроль.

2) Закон "Об участии в международном информационном обмене" от 5.06.96 г.

Данный Закон во многих своих статьях и положениях прямо противоречит международным соглашениям, подписанным РФ, а также базовым законам и подзаконным актам РФ. Ст. 4, определяя обязанности государства в сфере международного информационного обмена, в частности, говорит, что: Органы государственной власти РФ... создают условия для обеспечения РФ, субъектов РФ,

муниципальных образований, физических и юридических лиц РФ иностранными информационными продуктами (т.е. - документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и предназначенной или применяемой для удовлетворения потребностей пользователей, см. ст. 2, абз.5) и информационными услугами" Однако, как видим, в Законе ничего не говорится о том, какие конкретно условия обеспечиваются государством, каковы сроки и режим данного обеспечения. Наконец, Закон не упоминает об обязанностях государства в аналогичном обеспечении информационными продуктами и услугами (в том числе иностранного происхождения) граждан других стран.

3) Этот же аспект может иметь особо острое звучание в свете недавнего принятия (4.02.97 г.) Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ, ограничивающего в известной мере доступ иностранных граждан к оригиналам архивных документов, рукописей и других культурных ценностей (см. ст. 6, 10, 11), а также к их копиям и дубликатам.

4) Закон "О государственной тайне" от 21.07.93 N 5485-1

Ст. 13 Закона утверждает: "Органы государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, обязаны периодически, но не реже чем через каждые 5 лет пересматривать содержание действующих в органах государственной власти, на предприятиях и в учреждениях и организациях перечни сведений, подлежащих засекречиванию...Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. А в исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению межведомственной комиссии по защите государственной тайны".

5) Основы законодательства РФ об Архивном фонде РФ и архивах от 7.07.93 N 5341 -1 провозгласили принципы публичности и доступности российских архивов. Для отдельных документов, содержащих государственную тайну, "Основы" установили 30-летний ограничительный срок на доступ к ним и 75-летний срок ограничения доступа к документам, содержащим тайну личной жизни граждан.

6) Положение об Архивном фонде РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 17.03.94 подтверждает принципы открытости архивов. Однако Положение предусматривает и ограничение на доступ к документам государственной части Архивного фонда РФ, когда речь идет о сохранении государственной или иной охраняемой законом тайне, защите прав и интересов граждан (например, о личной тайне). Положение предусматривает также ограничение доступа к подлинникам особо ценных и уникальных документов, а также к документам, имеющим неудовлетворительное физическое состояние. Для введения в научный оборот и другое практическое использование таких документов на архивы возлагается обязанность создавать фонды пользования (т.е. изготовление различного рода копий). В Положении говорится о необходимости ведения работы по рассекречиванию архивных документов, в том числе и ведомственными архивами, в соответствии с действующим законодательством (ср.пп. 3 - 4).

7) Положение о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов Правительства СССР, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 20.02.95 N 170. В ст. 9 Положения говорится о том, что архивные учреждения РФ, в которых хранятся секретные документы Правительства СССР, обязаны ежегодно предоставлять в Росархив предложения по содержанию сводного годового- плана рассекречивания документов Правительства СССР. Сводный годовой план рассекречивания... рассматривается Межведомственной комиссией по защите

государственной тайны и утверждается ее председателем. В ст. 8 Положения говорится о сроках работы по рассекречиванию документов:

а) в плановом порядке по документам с истекшими сроками засекречивания;

б) во исполнение указов распоряжений и поручении Президента РФ, Правительства РФ и поручении руководителей Администрации Президента и Аппарата Правительства РФ, связанных с информационным обеспечением органов государственной власти и проведением общественно значимых мероприятий, также связанных с обращениями руководителя Росархива или пользователей архивным фондом по вопросам осуществления публикационных, научно-исследовательских, выставочных и иных проектов.

Помимо перечисленных выше, существует целый ряд законов РФ, которые в той или иной мере обращаются к вопросам доступа к информации. Это действующие Законы "Об авторском праве", "Об обязательном экземпляре", "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности...", а также рассматриваемые ныне проекты законов "О персональных данных", "О коммерческой тайне" и др. Все эти акты, к сожалению, далеки от совершенства и отличаются изъянами и противоречиями, свойственными рассмотренным правовым документам.

Характеризуя все эти нормативные документы, можно констатировать, что государственные интересы (а зачастую - интересы государственных информационных ресурсов) превалируют над правом граждан на доступ к информации, что может быть названо синдромом советского законодательства, стремившегося в информационной сфере как можно больше засекретить, закрыть и ограничить в пользовании. Отсутствие четких, не требующих дополнительных толкований, основных правовых определений и дефиниций ведет к неоправданным повторам одних и тех же положений в разных законах и законодательных актах, которые к тому же не согласуются друг с другом.

Анализ всего ряда перечисленных законов убеждает: право граждан на свободу информации не обеспечено фактическим правовым механизмом. Более того, существующие законы обнаруживают тенденцию к различным процедурным ограничениям доступа к информационным ресурсам (в виде сложной бюрократической системы согласований и правомочных решений).

Эта система включает в себя деятельность многочисленных государственных органов - ученых советов, экспертных и межведомственных комиссий, ведомственных коллегий, специальных уполномоченных от государственных учреждений разного уровня. Совершенно очевидно, что работа этой сложной пирамиды на разных ее уровнях носит в основном закрытый характер и не контролируется общественностью, а значит - не гарантирована от произвольных оценок и решений. К сказанному следует добавить еще и то, что нередко данные полномочные структуры обозначены лишь на бумаге (хотя их наличие, обязанности и ответственность определены законом!).

Несовершенным законам могут противостоять только совершенные законы, для создания которых в условиях демократии необходимо соединение государственной и общественной воли и интеллекта. Для нас это означает, что право на свободу информации должно служить общественному благу социального сообщества, которое не в праве забывать о конкретном человеке, и которое должно уважать его личные права.

В. БЫЛИНИН,
д.ф.н.

