

Доступ к информации: правовые подходы в России и за рубежом

Якушев Михаил Владимирович, директор Департамента правового обеспечения Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации (Россия)

Я уже достаточно давно занимаюсь вопросами информационного права, в том числе вопросами доступа к информации. Несмотря на то, что я юрист, по целому ряду проблем, связанных с доступом, мне ближе точка зрения как раз тех, кто говорит о неюридических аспектах доступа к информации.

Например, в ходе нашей дискуссии коллега из Таиланда сказал, что главная проблема, с его точки зрения, – это стоимость доступа к информации. Такой подход многие не разделяют. Но давайте вспомним времена, когда в городах были чрезвычайно дорогими водопровод и электричество. Тогда это были новинки, и найти их можно было только в самых богатых домах. Прошло несколько столетий или десятилетий – много ли мы задумываемся теперь о стоимости канализации, водопровода, электричества? В любом случае, эти расходы невелики и, главное, от них никуда не деться. Нам (в первую очередь представителям государства) нужно действовать в том направлении, чтобы вопросы, связанные с доступом к информации, относились к категории инфраструктурных. Я имею в виду следующее: если строится дом, то должно быть совершенно исключено, чтобы в нем не было электричества или водопровода; если открывается новая школа, то это автоматически должно означать, что в ней есть доступ к интернету; если строится какой-то бизнес-центр или здание общественного назначения, то даже не должно возникать вопроса о том, будет ли там доступ к услугам Wi-Fi или нет. Для того, чтобы это стало повседневной реальностью, требуется правильная государственная политика и эффективное законодательство. На мой взгляд, наиболее точно позицию в отношении проблем, связанных с доступом к информации, отразила наша коллега из Нидерландов, когда говорила о контроле государства над контентом и контроле бизнеса над доступом. Иногда государство осуществляет контроль там, где ему совершенно нечего делать, и, напротив, иногда оно просто не занимается тем, чем должно заниматься, в частности, вопросами развития инфраструктуры доступа.

В своем выступлении мне хотелось бы рассказать, что в связи с этим обсуждается и предлагается федеральными органами власти России, один из которых я представляю, с учетом зарубежного опыта. Проблемы информационных отношений стали особенно актуальны в связи с развитием сети Интернет и расширением возможностей доступа к информации по сравнению с тем, что было 10-15 лет назад. Повсеместное внедрение информационных технологий и, в первую очередь, интернет-технологий безусловно ставит вопрос о реформе законодательства, которое регулирует соответствующие отношения.

Вопросы информации рассматриваются в правовой сфере уже достаточно давно – не одно десятилетие и даже не одно столетие. Например, проблемы свободы информации так или иначе были затронуты еще в первой поправке к Конституции США, примерно в то же время появились первые патентные законы; вопросами охраны интеллектуальной собственности тоже занимаются уже, как минимум, лет двести. Сейчас необходимо посмотреть, насколько те многочисленные законы, которые так или иначе имеют отношение к информации, могут реально применяться в настоящее время. Сегодня уже правильно отмечалось, что в этой сфере есть много конфликтов интересов: это интересы личности (права и свобода граждан), интересы бизнеса (крупных и мелких правообладателей), интересы государства (например, государственная безопасность, интересы государственных ведомств). Эта проблема характерна не только для нашей

страны, она существует во всем мире. В качестве примера глобальной проблемы я мог бы привести конфликт охраны авторских прав и необходимости развития библиотек (как традиционных, так и электронных). В разных странах эти конфликты разрешаются по-разному. К сожалению, направление, которое сейчас избрано в нашей стране, может привести к прямому запрету на любые электронные библиотеки вообще. И это будет всего лишь демонстрацией того, как право победило разум.

Еще один вопрос, который возникает в этой связи, заключается в том, что многие объекты, которые носят информационный характер, охраняются исключительно как объекты авторского права; иначе говоря, охраняется не содержание информации, к которой требуется доступ, а ее форма. Во всем мире известно такое понятие, как база данных. В нашей стране тоже есть законы о базах данных, но фактически правовой режим базы данных соответствует правовому режиму сборников литературных произведений, поэтому доступ к различным базам данных в нашей очень часто трактуется как незаконный. Мнение, что доступ к базам данных чем-то опасен, да и само развитие информационных отношений имеет какой-то отрицательный социальный заряд, порождено фактом отсутствия закона об охране персональных данных. Однако эти опасения могут быть очень легко преодолены простыми правовыми решениями: нужно, чтобы в нашей стране, как и в других странах, которые у нас принято называть цивилизованными, был принят закон об охране персональных данных. Кстати, сейчас происходит зарождение нового правового института, который называется «право на базы данных *sui generis*» (право особого рода). Становление этого правового института позволит говорить о том, что интернет и информационные технологии вообще дали что-то реально новое для развития законодательства на теоретическом уровне.

Насколько наше российское законодательство соответствует зарубежным аналогам в части обеспечения доступа к информации? На первый взгляд, особых противоречий нет: так же, как в большинстве зарубежных стран, конституционно у нас запрещена цензура и провозглашена свобода сбора, хранения и распространения информации. Однако указанные нормы не конкретизированы в законодательстве, а с учетом общей правовой традиции и общих недостатков наших законов, реально провозглашенные конституционные нормы зачастую не работают. Важнейший принцип, связанный с доступом к информации – презумпция открытости информации – в действительности до сих пор не реализован. В этой связи у нас, помимо конституции, действует закон «О средствах массовой информации», которому уже 15 лет, и ряд законов субъектов федерации (российских регионов), которые как раз так и называются: «О доступе к информации» или «О праве на информацию». Это та законодательная база, которая позволяет говорить о том, что реально некое законодательство у нас есть. Однако, конечно, нужно идти дальше.

Если начать думать о том, куда нам идти дальше, на что ориентироваться, какой опыт брать за основу, то здесь мы столкнемся со многими проблемами. Например, в Соединенных Штатах Америки вопросы доступа информации практически никак не регламентированы: есть первая поправка к конституции, и этого достаточно, чтобы не принимать больше никаких законов. А вот знаменитый закон о свободе информации, будь то в Соединенных штатах или Соединенном Королевстве, говорит не столько о свободе информации или о праве на информацию вообще, сколько о регламентации права на доступ к правительственной информации и к информации, хранящейся в органах государственной власти. Что касается нашей страны, то здесь существует законодательный акт, аналогов которому нет в мире: это федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». Вообще-то все, о чем мы сейчас говорим, должно быть, по идее, зафиксировано именно в этом законодательном акте, но по ряду причин он таким всеобъемлющим законом не стал, хотя ему уже больше десяти лет. Если посмотреть на нормативный материал, который в нем есть, в том числе и на

материал, связанный с доступом к информации, то, по оценкам экспертов, он в лучшем случае применяется процентов на 5-10, что свидетельствует о его предельно низкой эффективности и необходимости срочной корректировки. В связи с этим нашими органами власти были подготовлены два новых законодательных акта.

Один из них был подготовлен Министерством экономического развития и торговли, и называется он «О доступе к информации об органах государственной власти и органах местного самоуправления». Это как раз тот самый акт, который полностью и детально регламентирует вопросы доступа к официальной информации и информации, хранящейся в государственных органах. В соответствии с ним, в обязанности органов власти входит раскрывать указанную информацию и представлять ее на интернет-сайтах, то есть в значительной степени это закон технического плана, сходный с теми, что действуют в странах Северной Америки и Европы. Однако это не снимает вопроса о законодательном акте с более широким предметом регулирования.

Достаточно большим коллективом под руководством Министерства информационных технологий и связи РФ был подготовлен проект новой редакции закона «Об информации, информатизации и защите информации». Мне отраднее сейчас отметить, что большое количество проблем, отмеченных в начале нашей дискуссии, нашло свое решение в тексте нашего законопроекта. Достаточно сказать, что у нас есть целая глава, которая так и называется: «Право на информацию» и в которой раскрывается все, что касается информационных прав и обязанностей всех субъектов права, существующих в Российской Федерации. Но мне как юристу нельзя не остановиться, буквально в двух словах, на правовых проблемах, которые возникли в связи с этим законом.

Одна из очень серьезных проблем, связанных с информацией, касается соотношения информации, доступ к которой запрашивается или обеспечивается, с субъектом, который имеет какие-либо права на эту информацию. Какую-то информацию можно считать общественным достоянием, какая-то будет являться государственной тайной, какая-то – информацией о частной жизни человека, какая-то – коммерческой тайной. Соответственно, к каждому из этих видов информации будет применяться разный режим доступа. Ныне действующий в России закон исходит из ошибочного представления, что информация – это объект вещного права собственности. Собственно именно поэтому он и не работает: ведь невозможно считать информацию таким же объектом, что авторучка или микрофон, у нее должен быть совершенно другой правовой режим и, таким образом, задача состоит в установлении такого режима, который позволил бы избежать острого конфликта между правами обладателя информации, владельца информации и правами тех, кто хотел бы получить доступ к этой информации. Даже чисто лингвистически в русском языке мы не можем так просто раскрыть содержание понятия «собственник информации». Я слышу, как наш переводчик переводит слово «собственник» как «owner». Английское слово «owner» имеет более широкий смысл и лучше подходит к такого рода субъекту. В русском же языке есть много слов: «обладатель», «собственник», «владелец», «пользователь», «распорядитель» и так далее. Наше законодательство должно стать более гибким и более соответствовать зарубежным аналогам, чтобы у нас не возникало таких вот затруднений, когда мы рассказываем нашим коллегам из других стран, что у нас происходит и какие у нас проблемы.

После того, как определен правовой статус владельца информации, возникает вопрос о различных категориях информации с точки зрения доступа к ней. Исходя из зарубежного опыта и из российской практики, мы предложили всю информацию разбить по этому критерию на три категории:

- 1) Общедоступная информация;
- 2) Информация, доступ к которой ограничивается или запрещается в соответствии с законом;

- 3) Информация, доступ к которой законом не запрещается, но который может быть ограничен по решению владельца этой информации, если закон ему предоставляет такое право.

Встает задача: те многочисленные законы, которые есть в нашей стране и которые так или иначе регулируют доступ к различной информации, привести в соответствие с тем, что будет написано в базовом информационном законе, – чтобы ни у одного органа власти и ни у одной бизнес-структуры не возникало искушения незаконно ограничить доступ к информации, который по закону ограничен быть не может.

Вторым аспектом доступа является распространение информации, и у него тоже есть несколько категорий и несколько правовых режимов. Это и режим массовой информации, и режим информации, которая распространяется по решению тех, среди кого она циркулирует (например, тех, между кем ведется служебная или личная переписка). В Российской Федерации, да и в других странах есть категория информации, распространение которой просто запрещается. В нашем законе мы впервые приводим такую классификацию.

В связи с темой нашей секции также возникает вопрос о том, как обеспечить отсутствие ограничений на доступ к информации, являющейся общественным достоянием. Здесь необходим правовой механизм определения, какая информация может, а какая не может быть отнесена к такому достоянию. С одной стороны, хотелось бы, чтобы этот механизм был максимально широким и удобным, с другой стороны, безусловно, нельзя допустить, чтобы этот механизм вторгался в сферу интересов государственной безопасности и сферу реально существующих коммерческих интересов. И нам было бы интересно, как подобного рода конфликт решается за рубежом. В нашей стране опыта нет – та норма, которая была в действующем законе «Об информации», так и не заработала, и причиной этого было именно отсутствие правового механизма ее реализации.

В заключение я хотел бы упомянуть еще два аспекта, которые необходимо принимать во внимание, когда мы говорим о вопросах доступа к информации. Вы знаете, что в рамках Всемирного саммита по информационному обществу действует рабочая группа по управлению интернетом при Генеральном секретаре ООН, задачей которой является выработка понимания, что такое интернет и что такое управление интернетом (Internet governance). Так вот, одним из важнейших аспектов того, что называется Internet governance, по мнению экспертов со всего мира, является обеспечение недискриминационного доступа к информации в самом широком смысле. Это, в том числе, распространяется и на вопросы использования телекоммуникационных сетей, в частности, в развивающихся странах. Вообще говоря, здесь объединяются правовые, социальные, гуманитарные, технологические и экономические проблемы, что лишний раз подчеркивает большую важность и многослойность данной проблематики.

В России правительство в лице нашего министерства тоже очень хорошо понимает, что нельзя говорить о вопросах доступа к информации без обеспечения соответствующей инфраструктуры. Я очень хорошо помню, как представитель одной африканской страны в дискуссиях на международных форумах на эту тему горячо поддерживала все инициативы, связанные с широчайшим доступом к информации вообще и к интернету в частности, делая при этом оговорку, что, к сожалению, в ее стране 95% населения не имеют электричества, поэтому реализация права на доступ к информации крайне затруднена в чисто физическом смысле. Нам же должно быть стыдно за то, что в России 45 тысяч населенных пунктов до сих пор не имеют телефонной связи. Задачей министерства, задачей юристов, которые в нем работают, является выработка такого законодательства и таких правовых механизмов, которые бы стимулировали телефонных операторов идти в удаленные населенные пункты и строить там свои телекоммуникационные линии, обеспечивая, таким образом, доступ к информации. В

нашем законе «О связи» (это еще один законодательный акт), прописано, что в каждом населенном пункте с населением свыше 500 человек должен быть пункт коллективного доступа к сети Интернет, причем доступ в этих пунктах должен предоставляться по тарифам, регулируемым государством для обеспечения минимально возможной стоимости.

Подводя черту под своим выступлением, хочу сказать, что мы осознаем сложность и многогранность проблем, связанных с обеспечением доступа к информации – как являющейся, так и не являющейся общественным достоянием. Мы стараемся предпринимать в этой связи какие-то шаги, и нам было бы очень полезно работать вместе с коллегами из других стран, где эти вопросы либо уже решены, либо находятся в процессе решения.