

Р. М. Асланов

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Аннотация: В рамках исследований, посвященных правовому обеспечению информационной безопасности в условиях построения информационного общества, особое место занимает вопрос доступа к информации.

При построении информационного общества проблемы правового обеспечения доступа к информации имеют практически первостепенное значение. Это вытекает и из основополагающих международных актов, рассмотренных в настоящей статье.

Ключевые слова: юриспруденция, регулирование, обеспечение, доступ, информация, безопасность, общество, декларация, самоуправление, мнение.

Декларация принципов информационного общества необходимым элементом открытого для всех информационного общества определяет обеспечение каждому возможности иметь доступ к информации, идеям и знаниям и вносить в эти области свой вклад. Этим обусловлена важность развития законодательства в области обеспечения права на доступ к информации и решения правовых проблем в указанной сфере каждым государством, поставившим себе целью движение к информационному обществу, основу которого составляют принципы открытости и доступности каждому достоверной и актуальной информации.

Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного са-

моуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения (пункт 5 статьи 8). Федеральным законом также установлено, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях, а также информация, затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица, предоставляется бесплатно.

Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 5.39 предусмотрена ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации.

Если указанные деяния причинили вред правам и законным интересам граждан, то в соответствии со статьей 140 Уголовного кодекса Российской Федерации может наступать уголовная ответственность должностного лица.

В Глобальной программе ООН против коррупции отмечается, что журналисты играют большую роль в формировании общественного мнения, что несомненно очень важно при построении информационного общества. Они создают для потенциальных коррупционеров дополнительный риск быть раскрытыми, поднимают

уровень нетерпимости граждан к коррупции, мобилизуют общество на противодействие коррупции. В связи с этим в России на сегодняшний день важной остается задача создания условий для беспристрастности средств массовой информации, при которой журналисты могут честно и правдиво освещать факты коррупции и антикоррупционные инициативы. Обеспечение свободы средств массовой информации в получении и распространении информации о коррупции требуется в соответствии с принципом 16 Резолюции Комитета министров Совета Европы, соответствующие положения закреплены в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.

К проблемам российского законодательства о доступе к информации нужно отнести и недостаточную определенность правового режима информации ограниченного доступа вообще и имеющейся в распоряжении государственных органов в частности. Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

При этом следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации такие законодательные акты давно приняты, например в Калининградской области, а на федеральном уровне принят Федеральный закон «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Вторым общим типом информации ограниченного доступа была (следует отметить, что в новом законе такого понятия нет) конфиденциальная информация. С ее правовым режимом связано еще больше неопределенности, чем с режимом секретной информации.

Виды конфиденциальной информации были установлены Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. №188 «О перечне сведений конфиденциального характера»¹, которым конфиденциальная информация определена следующим образом: тайна частной жизни, тайна судопроизводства, служебная тайна, профессиональная тайна, коммерческая тайна, изобретательская тайна.

Сегодня можно признать, что конфиденциальная информация в ранее действовавшем Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20.02.1995 г. №24-ФЗ² была определена неполно и некорректно. Например, такая разновидность профессиональной тайны, как «тайна переписки», согласно статье 23 Конституции Российской Федерации должна

относиться к праву каждого человека, а не только специалиста определенной профессии.

Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ также не решает эти проблемы, поскольку содержит лишь норму о том, что: «Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение» (часть 4 статьи 9).

При этом два вида сведений, относятся к служебной тайне органов государственной власти: это – собственная тайна органа государственной власти, представляющая собой информацию, выработанную самим органом государственной власти, а также тайна других лиц, содержащая конфиденциальные сведения о гражданах и организациях, собранные органом государственной власти в процессе реализации установленных для него полномочий. Они отвечают за сохранность полученных на законном основании сведений о частной жизни лица, сведений, составляющих коммерческую тайну, профессиональную тайну (врачебную, нотариальную, тайну усыновления) и т.д.

Основы действующего правового режима служебной тайны определены в Гражданском кодексе Российской Федерации⁴ в одной статье с коммерческой тайной (статья 139). Однако правомерность этого их соотношения недостаточно ясна и вызывают сомнение. Различны и основания, по которым сведения, относящиеся к служебной тайне, и сведения, составляющие коммерческую тайну, признаются конфиденциальными. Сохранение в тайне служебной информации не обусловлено ее коммерческой ценностью (хотя такая информация и может содержать сведения коммерческого характера). Служебная тайна не может быть объектом гражданского оборота. Запрещение ее разглашать, как правило, основывается на законодательстве, регламентирующем отдельные виды деятельности, затрагивающей в том числе сферу частной жизни гражданина (например, статья 33 Федерального закона от 27.11.1992 №4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»⁵, статья 63 Федерального закона от 07.07.2003 №126 - ФЗ «О связи»⁶) и другие. Определенные категории работников, занимающихся такой деятельностью, обязаны сохранять в тайне сведения, к которым они имеют доступ в связи

¹ СЗ РФ, 1997, №10, ст. 1127.

² СЗ РФ, 1995, №8, ст. 609.

³ СЗ РФ, 2006, №31 (1 ч.), ст. 3448.

⁴ СЗ РФ, 1994, №32, ст. 3301.

⁵ Российская газета, 1993, №6.

⁶ СЗ РФ, 2003, №28, ст. 2895.

с выполняемой работой (банковские служащие, работники связи, налоговые инспекторы, страховые агенты, врачи и другие).

Принятие в 2004 г. Федерального закона от 29.07.2004 №98-ФЗ «О коммерческой тайне»⁷ внесло определенные различия правовых режимов коммерческой и служебной тайны. Однако неопределенность по-прежнему продолжает сохраняться в связи с отсутствием федерального закона «О служебной тайне», который уже давно разрабатывается, проходит различные экспертизы, но не находит поддержки по целому ряду причин⁸.

В указанном выше федеральном законе служебная тайна упоминается только в одном случае – когда требуется обеспечить конфиденциальность коммерческой тайны, если она на законном основании оказалась в распоряжении органов власти (статья 13 Федерального закона).

Таким образом, вопрос о служебной тайне нуждается в дальнейшей глубокой проработке, поскольку несомненно важно его принятие.

В настоящее время в обществе сформировалось устойчивое мнение о том, что информация должна быть общедоступной, а потребности в доступе к ней постоянно возрастают – это требование времени. Распространение информационных технологий требует создания соответствующих правовых условий, основу которых составляет обеспечение реализации прав граждан и организаций на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации.

Наряду с возрастанием роли информации в жизни общества происходит изменение и переосмысление связанных с ней отношений и понятий, что получает отражение в правовом регулировании и, соответственно, нормотворческой деятельности. Прежде всего, это касается права на доступ к информации.

Среди нерешенных проблем в сфере обеспечения права на доступ к информации отмечается отсутствие единого нормативного правового акта, закрепляющего

основные права граждан и организаций в области доступа к информации, основные принципы предоставления информации и механизм реализации права на доступ к информации; четкой регламентации задач и функций органов государственной власти при формировании открытых государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним граждан и организаций; а также единого порядка информационного обмена органов государственной власти с гражданами и организациями посредством использования информационных систем общего пользования.

Это приводит к недостаточной эффективности правовых норм, регламентирующих вопросы доступа к открытым информационным ресурсам, отсутствию гарантий обеспечения права на доступ к информации и подтверждает необходимость законодательного закрепления правовой нормы о доступности открытой информации, содержащейся в информационных ресурсах. Разнообразие видов открытой информации делает крайне затруднительной выработку общих критериев, на основании которых информация может быть отнесена к общедоступной.

Решение вопроса о доступности информации представляется целесообразным путем закрепления в нормативных правовых актах, регламентирующих создание и использование различных информационных ресурсов и систем, правовых норм, устанавливающих открытый доступ к конкретным видам информации из состава этих ресурсов, при закреплении общего принципа открытости информации, не отнесенной в соответствии с законом к категории ограниченного доступа, в соответствующем федеральном законе (о праве на информацию или о праве на доступ к информации). Кроме того, при правовом регулировании отношений, связанных с обеспечением доступа к информации, необходимо акцентировать внимание на содержательном аспекте информации и говорить о доступе к информации как возможности воспринять конкретное содержание.

⁷ СЗ РФ, 2004, №32, ст. 3283.

⁸ Волчинская, Е.К. Информационные технологии и право. Проблемы развития законодательства. В сборнике Защита прав создателей и пользователей программ для ЭВМ и баз данных. Под ред. М.М. Карелиной. // РПА Минюста России. 1996. – стр. 17

Библиография:

1. СЗ РФ, 1997, №10, ст. 1127.
2. СЗ РФ, 1995, №8, ст. 609.
3. СЗ РФ, 2006, №31 (1 ч.), ст. 3448.
4. СЗ РФ, 1994, №32, ст. 3301.
5. Российская газета, 1993, №6.
6. СЗ РФ, 2003, №28, ст. 2895.
7. СЗ РФ, 2004, №32, ст. 3283.
8. Волчинская, Е.К. Информационные технологии и право. Проблемы развития законодательства. В сборнике Защита прав создателей и пользователей программ для ЭВМ и баз данных. Под ред. М.М. Карелиной. // РПА Минюста России. 1996. – стр. 17
9. Основы информационного права (учебное пособие). / Асланов Рамиль, Нисиров Эльшан/. Баку, Изд-во ГАНУН, 2010, 456 стр.
10. Европейская конвенция об информации относительно иностранного законодательства от 07.06.1968 // Совет Европы и Россия. Сборник документов. / Отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. – М.: Юрид. Лит., 2004. – 928 с.
11. Конвенция, учреждающая всемирную организацию интеллектуальной собственности от 14.07.1967 // Парижская Конвенция по охране промышленной собственности, комментарий. - М.: ПРОГРЕСС. - 1977. - С. 282-303.

References (transliteration):

1. SZ RF, 1997, №10, st. 1127.
2. SZ RF, 1995, №8, st. 609.
3. SZ RF, 2006, №31 (1 ch.), st. 3448.
4. SZ RF, 1994, №32, st. 3301.
5. Rossijskaja gazeta, 1993, №6.
6. SZ RF, 2003, №28, st. 2895.
7. SZ RF, 2004, №32, st. 3283.
8. Volchinskaja, E.K. Informacionnye tehnologii i pravo. Problemy razvitija zakonodatel'stva. V sbornike Zawita prav sozdatelej i pol'zovatelej programm dlja JeVM i baz dannyh. Pod red. M.M. Karelinoj. // RPA Minjusta Rossii. 1996. – str. 17
9. Osnovy informacionnogo prava (uchebnoe posobie). / Aslanov Ramil', Nisirov Jel'shan/. Baku, Izd-vo GANUN, 2010, 456 str.
10. Evropejskaja konvencija ob informacii otnositel'no inostrannogo zakonodatel'stva ot 07.06.1968 // Sovet Evropy i Rossija. Sbornik dokumentov. / Otv. red. Ju.Ju. Berestnev. – M.: Jurid. Lit., 2004. – 928 s.
11. Konvencija, uchrezhdajuwaja vseмирnuju organizaciju intellektual'noj sobstvennosti ot 14.07.1967 // Parizhskaja Konvencija po ohrane promyshlennoj sobstvennosti, kommentarij. - M.: PROGRESS. - 1977. - S. 282-303.