

Информация как объект публичного права*

Информация - уникальный ресурс, создаваемый самим обществом в процессе его жизнедеятельности. Особенность информации состоит в том, что, несмотря на непрерывно возрастающее использование этого ресурса, происходит его постоянное накопление в все увеличивающихся объемах.

Информация - основной энергетический источник функционирования и развития всех без исключения сфер деятельности общества и государства, информационные процессы входят неотъемлемой составной частью во все внутрисполитические и внешнеполитические процессы, а информационные ресурсы и информационно-коммуникационные сети и системы образуют “кровеносную систему” современного государства.

Постоянное информационное взаимодействие между гражданским обществом и государственной властью, между различными административно-территориальными и национальными образованиями, между всеми ветвями и структурами центральной и местной власти - важнейшее условие устойчивого развития российского государства, сохранения его единства и целостности.

Информация - основа развития личности, взаимодействия между членами общества, формирования гражданского общества и его институциональных структур. Обмен информацией в различных формах - это тот процесс, без которого невозможно развитие ни одной сфер жизни общества, ни его объединение в единое целое.

Информация - исходный ресурс для разработки государственной политики и осуществления государственного управления в любой сфере. Информационное обеспечение государственной власти, ее своевременное обеспечение достоверной информацией - важная предпосылка эффективного функционирования государственного механизма, реализации всех стадий процесса государственного управления.

Именно поэтому информация является особо значимым объектом публичного права, правового регулирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, отношений между гражданами, институциональными структурами гражданского общества, органами власти.

Законодательное регулирование информационных процессов в силу специфики информации, как объекта регулирования, должно носить комплексный, многоуровневый и иерархический характер. Юридическая техника и современная практика формирования и развития российского законодательства обуславливают необходимость законодательного определения как общих, так и специальных правовых норм. При этом указанные нормы могут закрепляться как в рамках одного, так и разных законодательных актов, имеющих различную степень охвата предмета регулирования и относящихся к различным уровням законодательства.

Для обеспечения эффективной практической реализации законодательного регулирования необходима максимально возможная концентрации норм прямого действия в минимально необходимом количестве законодательных актов, т.е. минимизация количества законодательных актов, содержащих правовые нормы, регулирующие данную сферу, и минимизация использования отсылочных норм и норм не прямого действия.

Полноценное решение комплексной, многофункциональной задачи законодательного регулирования информационной сферы может быть достигнуто только на основе использования системного подхода к разработке и кодификации взаимоувязанных актов информационного законодательства, которые в перспективе должны быть объединены в единый Информационный кодекс Российской Федерации.

Следует особо подчеркнуть, что законодательное поле является областью одновременно и формирования, и реализации государственной информационной политики. Выбор той или иной государственной

информационной политики - политический акт, политическое решение, которое должно приниматься на самом высшем уровне руководства страны, так как имеет долгосрочное стратегическое значение для ее развития.

Структурирование проблем правового регулирования в информационной сфере целесообразно проводить на основе выделения обобщенных информационных потоков и анализа их функционального назначения. Для этого предлагается использовать схематичную модель государства как открытой системы регулирования с обратной связью, в которой общество является сложным объектом регулирования, а система органов государственной власти и местного самоуправления (система органов власти) – централизованно - децентрализованным управляющим устройством с иерархической структурой, осуществляющим выработку и контроль исполнения управленческих решений, направленных на удовлетворение потребностей общества.

В такой модели государства можно схематично выделить следующие обобщенные информационные потоки:

- поток документированной нормативной правовой информации, содержащий законодательные и иные правовые акты, определяющие экономические, социальные, политические и другие правила развития общества и государства и реализующие прямые регулирующие воздействия власти на общество;
- поток информации о состоянии общества, поступающей по специальным образом организованным и структурированным каналам обратной связи в систему органов власти и используемой этими органами для принятия управленческих решений;
- поток информации, отражающей выраженную в различных формах реакцию общества, его структур и отдельных граждан на текущие события и действия власти и реализующей воздействие общественного мнения на систему органов власти;

- поток адаптирующих информационных воздействий власти на общество в форме специально подготовленной и публично распространяемой самой властью информации, объясняющей ее отношение к текущим внутриполитическим и внешнеполитическим событиям и с определенным упреждением разъясняющей смысл и направленность ее конкретных решений и действий;
- поток массового информационного обмена и коммуникаций между гражданами, их организациями и объединениями;
- поток документооборота системы органов власти, содержащий административно-распорядительные акты, определяющие правила и порядок работы, а также взаимодействия различных ветвей, уровней и отдельных элементов системы, аналитическую, справочную и прогнозную информацию, необходимую для принятия управленческих решений.

Специфика правового регулирования процессов формирования и использования обобщенных информационных потоков и соответствующих информационных ресурсов определяется их функциональным назначением. При этом можно выделить ряд общих для всех информационных потоков проблем правового регулирования, относящихся к сфере публичного права и, прежде всего, следующие:

- права, порядок и условия доступа к информации и информационным ресурсам органов государственной власти и местного самоуправления, институциональных структур общества, включая субъекты экономической, политической, благотворительной и иных видов деятельности;
- права, порядок и условия работы с информацией и информационными ресурсами ограниченного доступа, включая информацию о персональных данных, составляющую государственную, коммерческую, служебную и иные виды тайны;

- обязанности и ответственность юридических и физических лиц за предоставление и защиту информации, ответственность за непредставление информации, представление недостоверной или ложной информации и т.д.

Определенная совокупность основополагающих правовых норм, направленных на законодательное регулирование информационных процессов в сфере публичного права, заложена в действующем Федеральном законе “Об информации, информатизации и защите информации” (1995 г.). Однако как общее, так и специальное информационное законодательство до настоящего времени не получило должного развития

Конституция России предоставила каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29). Однако до настоящего времени это неотчуждаемое право человека и гражданина реализовать в полном объеме не представляется возможным. Основной причиной такого положения является отсутствие законодательно установленных обязанностей государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм по обеспечению права на информацию.

Сегодня запуск механизм практической реализации данного конституционного права является задачей первостепенной важности. Правовой основой такого механизма должен стать законодательно закрепленный четкий порядок, в соответствии с которым все граждане и институциональные структуры общества могут получать от органов государственной власти и местного самоуправления, от иных государственных и негосударственных юридических лиц, необходимую им информацию, а также иметь возможность прямого доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам. Для решения этой проблемы еще в июне 1996 года Президент внес в

Государственную Думу проект Федерального закона “О праве на информацию”, которой по состоянию на сегодняшний день принят лишь в первом чтении в сентябре 1997 года. Несмотря на то, что фактическое содержание законопроекта не в полной мере соответствует его названию и законопроект включает некоторые недостаточно четко определенные юридические проблемы, он может восполнить серьезный пробел в общей части информационного законодательства.

В сфере законодательного регулирования работы с информацией и информационными ресурсами ограниченного доступа ситуация на сегодняшний день складывается следующим образом.

Государственные интересы в этой сфере в определенной степени защищены Законом Российской Федерации “О государственной тайне” (1993 г.), а интересы личности и институциональных структур общества на законодательном уровне лишь обозначены в различных законодательных актах, но четкие правовые механизмы их защиты в виде соответствующих специальных законодательных актов не реализованы.

Еще в период деятельности первой Государственной Думы (1994 – 1995 гг.) был разработан проект Федерального закона “О персональных данных” и проведены общественные слушания по этому законопроекту. Концепция данного законопроекта базировалась на установлении порядка работы с персональными данными на основе четкой регламентации режима конфиденциальности, лицензировании работы с такой информацией, сертификации используемых технических средств и введении в качестве контролирующего и надзорного органа института Уполномоченного по персональным данным Российской Федерации.

В мае 1998 года во вторую Государственную Думу группой депутатов был внесен проект Федерального закона “Об информации персонального характера”, основанный на той же, что и указанный выше законопроект юридически корректной и соответствующей общепризнанным принципам и нормам международного права в области правового регулирования проблем

персональных данных концепции. Однако до настоящего времени этот законопроект не рассмотрен Государственной Думой.

22 января 1999 года Государственная Дума приняла в третьем чтении Федеральный закон “О коммерческой тайне”. Данный закон, концептуально отличающийся от проекта, внесенного Правительством еще в октябре 1995 года, фактически не обеспечивает введению в России полноценного института коммерческой тайны.

Действительно в соответствии с пунктом 2 статьи 3 этого закона к коммерческой тайне не может быть отнесена информация “о деятельности благотворительных и иных некоммерческих организаций”. Это положение лишает права на коммерческую тайну все некоммерческие организации (потребительские кооперативы, фонды, учреждения и т.д.), которые в соответствии с пунктом 3 статьи 50 части первой Гражданского Кодекса РФ обладают правом осуществлять предпринимательскую деятельность, существенным элементом которой является информация, содержащая коммерческую тайну.

Концептуально неприемлемой является и статья 16, определяющая права органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления на доступ к коммерческой тайне, хотя право доступа этих органов и ограничено условиями “в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации”. Отсылка к законодательству РФ в данном случае не правомерна, так как законодательные нормы, регулирующие компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах, касающихся работы с информацией, отнесенной к коммерческой тайне, практически отсутствуют, а именно эти вопросы являются ключевыми с точки зрения такого негативного явления как коррупция в органах власти.

Учитывая, что в статье 3 этого закон, указан перечень информации, которая не может быть отнесена к коммерческой тайне, включающий информацию, необходимую для выполнения контрольных функции

соответствующих органов власти, право доступа к коммерческой тайне должны иметь только следственные органы по возбужденным делам и органы правосудия по делам, находящимся в их производстве. Именно это и должно быть очень четко определено в законе и только в этом случае коммерческая тайна в России станет действительно тайной.

К рассмотрению еще достаточно широкого круга проблем законодательного регулирования работы с информацией ограниченного доступа, в частности, с информацией, составляющей служебную тайну, что предусмотрено статьей 139 части первой Гражданского кодекса РФ российский законодатель пока даже не приступал.

Во многом аналогичная ситуация складывается и в сфере правового регулирования ответственности за непредставление информации, представление недостоверной или ложной информации и т.д., без чего невозможно практическое применение многих действующих положений информационного законодательства и эффективное использование судебной процедуры для разрешения конфликтных ситуаций в информационной сфере по защите интересов как граждан и их объединений, так и интересов органов государственной власти и местного самоуправления. Исключение составляет лишь практически подтвержденная эффективность правовой защита чести и достоинства физических и юридических лиц в сфере деятельности СМИ.

В рамках данной работы не представляется возможным в полном объеме рассмотреть даже в аспекте публичного права весь комплекс проблем правового регулирования в информационной сфере, специфика которых определяется функциональным назначением обобщенных информационных потоков. Рассмотрим наиболее актуальные для сегодняшнего состояния российских реформ и российского информационного законодательства задачи, нуждающиеся, на наш взгляд, в первоочередном решении.

В сфере специального правового регулирования, объектом которого является документированная нормативная правовая информация, содержащая законодательные и иные правовые акты, реализующие прямые

регулирующие воздействия власти на общество, решен лишь ограниченный круг проблем, касающийся, в основном, законодательных актов федерального уровня. Основой таких практически реализуемых сегодня решений является действующий Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” (1994 г.).

Тот факт, что поток нормативной правовой информации представляет собой совокупность документов, юридически фиксирующих все управленческие решения всех ветвей, уровней и органов государственной власти, а также местного самоуправления во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, обуславливает настоятельную необходимость законодательного определения как единых, общих принципов и правил работы с правовыми документами, включая порядок и сроки опубликования и вступления в силу таких документов, порядок и условия их массового распространения, систематического предоставления для ознакомления по индивидуальным и коллективным запросам и т.д., так и специальных условий и правил работы с отдельными категориями, видами и типами таких документов. Решение этой законодательной задачи, существенно значимой для установления взаимопонимания и партнерских взаимоотношений между обществом и властью, должен обеспечить Федеральный закон “О правовой информации”, работа над проектом которого была начата еще в период деятельности первой Государственной Думы. Однако до сих пор проект такого закона так и не внесен в Государственную Думу.

Переход от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой не может быть успешно реализован без качественного изменения информационной среды как общества, так и системы органов государственной власти и местного самоуправления. Формирующиеся в процессе реформ новые социально-экономические условия и федеративные отношения диктуют необходимость адекватного изменения методов, форм и

технологии государственного управления, в целом всей системы государственного управления.

Настоятельная необходимость в реформе государственного управления России вызвана, в частности, тем, что существующая система не способна в полном объеме реализовывать и жестко контролировать исполнение законодательных и нормативных актов, принимаемых органами государственной власти, эффективно управлять теми областями социально-экономической жизни общества, которые частично или полностью находятся в сфере государственного регулирования. Используемые методы и технологии государственного управления не соответствуют новым политическим и социально-экономическим условиям, существенно отстают от нарастающих изменений в этих условиях.

Систему государственного управления следует трансформировать так, чтобы функции и задачи всех элементов системы были законодательно определены, права и обязанности государственных служащих законодательно закреплены, а структура государственного аппарата приведена в полное соответствие с этими функциями, задачами и новыми технологиями государственного управления, основанными на современных информационно-коммуникационных технологиях.

Суть процесса государственного управления сводится, в конечном счете, к сбору, обработке и передаче информации, которая и служит своего рода энергетическим источником функционирования как государственной власти в целом, так и ее отдельных структур. Своевременное обеспечение органов государственной власти достоверной статистической, прогнозной и аналитической информацией становится одним из важнейших условий нормального функционирования государственного механизма.

Именно это и определяет первостепенную значимость задачи законодательного регулирования информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти.

Основными проблемами информационного обеспечения деятельности государственной власти являются, во-первых, адекватность информационного ресурса власти состоянию и потребностям развития общества, а, во-вторых, эффективность использования этого ресурса государственной властью в процессе ее функционирования.

В качестве основных направлений законодательного регулирования информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти можно выделить следующие:

- правовой статус каждой ветви, уровня и органа в единой системе органов власти в смысле права на информации, порядка использования общих государственных информационных ресурсов, информационно-коммуникационных систем и сетей, формирования новых и обмена имеющимися собственными информационными ресурсами;
- определение границ государственной собственности на информационные ресурсы и информационно-коммуникационные системы и сети, разделение их в структуре системы органов государственной власти на федеральные, субъектов Федерации, совместной собственности или совместного использования;
- определение правовых основ создания собственной информации на основе переработки информации, поступающей извне по каналам обратной связи, документирования информации и информационных процессов, контроля за составом информационных ресурсов, обеспечения сбалансированности информационного обеспечения с функциями и полномочиями органа власти на основе принципа “необходимой достаточности информации”, определения порядка использования информации по категориям доступа;
- формирование единой структуры в системе органов государственной власти, ответственной за проведение

государственной информационной политики как в целом, так и в зоне ответственности отдельных органов, информатизацию государственного управления, включая внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, за состояние и использование государственных информационных ресурсов, информационно-коммуникационных систем и сетей;

- установление правовых основ информационного взаимодействия органов государственной власти с гражданами и институциональными структурами общества, включая задачи массового информирования населения, предоставления информации физическим и юридическим лицам в пределах России и при трансграничном обмене информацией;
- нормативное оформление ответственности субъектов в системе органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих за нарушение законодательства в информационной сфере;
- порядок восстановления прав государства, защиты его интересов при их нарушениях в процессе информационного обмена и использования государственных информационных ресурсов, систем и сетей со стороны субъектов пользования.

Основополагающие правовые нормы регулирования указанных проблем могут быть определены в базовом законе “Об информационном обеспечении деятельности системы органов государственной власти” и согласованным образом развиты в иных законодательных актах.

Одной из ключевых проблем проведения в России глубоких социально-экономических и политических преобразований является проблема взаимопонимания между обществом и властью. Для устранения “дефицита доверия к власти” необходимо открытое информационное взаимодействие между обществом и властью на основе свободы

информации, свободы массового информирования и массовых коммуникаций. В этой сфере особую роль сегодня играют традиционные средства массовой информации – периодические печатные издания, радио, и, особенно, телевидение, влияние которых на все процессы жизнедеятельности общества и государства трудно переоценить.

Принятие в декабре 1991 года Закона РФ “О средствах массовой информации” стало не только отправной точкой в развитии российского информационного законодательства, но и важным политическим событием. С принятием этого закона российские СМИ получили свободу слова, свободу от цензуры, политическую и профессиональную независимость от государственной власти.

В существенно меньшей степени закон предопределил тенденции развития экономических основ деятельности СМИ, которые до настоящего времени так и не обрели устойчивой материальной базы для свободной самостоятельной деятельности. Это дало возможность различным финансово-промышленным группам правильно оценив значение СМИ и складывающуюся правовую и экономическую ситуацию, оперативно задействовать лоббистские и финансовые механизмы и получить возможность эффективно использовать СМИ в своих интересах.

В условиях недостаточной развитости гражданского общества, его общественных и политических структур, отсутствия выраженной государственной информационной политики, в том числе и в области массовой информации, российские “независимые” СМИ, пораженные недугом экономической несвободы, фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы в пространстве масс-медиа своих явных и неявных владельцев. Это не столько вина сколь беда российских СМИ. При этом не без их участия внедряется миф о том, что именно СМИ являются “четвертой властью”, которой в истинно демократическом государстве должно быть общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими

структурами и выражаемое через агентов массового информирования, ключевыми среди которых являются традиционные СМИ.

Демократической государственной власти необходимо активное информационное взаимодействие с гражданами и всеми институциональными структурами общества через средства массового информирования, способные предоставить и донести до общества ее позицию и оценки текущих внутривнутриполитических и внешнеполитических событий без каких-либо искажений. Поэтому особенно в период социально-экономических преобразований, начального этапа формирования гражданского общества и рыночной экономики, отсутствия устоявшегося законодательного регулирования и культурно-нравственных традиций в сфере массового информирования целесообразно сохранить часть СМИ в государственной собственности при одновременном стимулировании создания общественно-государственных СМИ и оказании действенной, прежде всего экономической, поддержки негосударственным СМИ. При этом государственная власть обязана обеспечивать равноправную конкуренцию, пресечение монополизма, государственный и общественный контроль за законностью деятельности в сфере массового распространения информации. На деятельность всех структур массового информирования, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, должно распространяться не только законодательное регулирование, устанавливающие одинаковые и обязательные для всех без исключений правила, но и воздействие судебной системы и системы Уполномоченного по правам человека Российской Федерации.

Указанные выше проблемы определяют актуальность и основные направления совершенствования и развития российского законодательства о массовом информировании.

Прежде всего необходимо скорейшее завершение эпопеи многострадального Федерального закона “О телевизионном вещании и радиовещании”, работа над которым была начата первой Государственной

Думой и который в очередной раз был принят в первом чтении второй Государственной Думой еще в сентябре 1997 года.

Актуальной является определенная доработка базового закона “О средствах массовой информации” в части совершенствования экономических основ деятельности СМИ и приведения его в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации, вступившим в действие с 1995 года.

Таким образом, законодательное регулирование работы с информацией, как объектом публичного права, является одним из наиболее актуальных в условиях глубоких социально-экономических и политических преобразований и основополагающих направлений развития российского информационного законодательства.

**Ю.Нисневич,
научный руководитель Центра
законодательной и парламентской работы,
кандидат технических наук**