

ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340

Научный редактор:
Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, профессор, СПбГУ

Редакционная коллегия:
К. Н. Княгинин, канд. юрид. наук, *Д. А. Савельев*, канд. юрид. наук,
Президентская библиотека;
В. Б. Наумов, канд. юрид. наук, доцент, СПбГУ, компания Salans

Серия «Электронное законодательство».
Основана в 2011 г.

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина (Санкт-Петербург).

Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб.: ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011 – .

Серия «Электронное законодательство». – 2011.

Вып. 2: Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. – 2012. – 298 с.

ISBN 978-5-905273-22-3.

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде», проведенной 13 апреля 2012 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина» при участии Ассоциации юристов России и при поддержке Министерства юстиции России.

Теми выпуска стали теоретические и практические вопросы информационного права, в том числе вопросы доступа к информации о деятельности органов государственной власти, правовой информации, а также проблемами интеллектуальных прав и правового регулирования библиотек, связанные с доступом к информации.

**ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340**

- © ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2012
© Коллектив авторов, 2012

Электронная версия настоящего издания является свободно распространяемой. Любое лицо вправе безвозмездно воспроизводить и доводить до всеобщего сведения в электронной форме настоящее издание на весь срок охраны авторского права и на территории всего мира при условии некоммерческого характера использования, сохранения целостности всего издания, указания имен авторов, первоначального адреса публикации www.prlib.ru и данного текста условий. Осуществление указанных действий означает принятие настоящих условий.

ISBN 978-5-905273-22-3

Пределы ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти

*И. И. Маскаева**

Возрастающая роль информации как ресурса, выступающего неотъемлемой основой любого вида человеческой деятельности, приводит к осознанию необходимости решения проблем соотношения формирующихся вокруг информационных ресурсов различных интересов, прежде всего частных и публичных, и их гармонизации. Баланс публичных и частных интересов достигим при установлении определенного порядка использования информационных ресурсов, в особенности порядка реализации права на доступ к информации.

Федеральный закон (ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусматривает дифференциацию информации на общедоступную и ограниченного доступа. Таким образом, формируются определенные режимы использования информации, представляющие собой совокупность правовых средств регулирования доступа к информационным ресурсам и распространения информации, включая законодательное закрепление запретов или ограничений доступа, установление особого порядка доступа к информации, установление обязанностей по предоставлению (распространению) информации определенного содержания и закрепление определенных гарантий реализации права на доступ к информации.

Принципы реализации права на доступ к информации, на которых строится комплекс норм ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласуются с базовыми положениями международного права в области информации, в частности, с положениями Всеобщей

* Маскаева Ирина Ивановна, преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского филиала, НИУ «Высшая школа экономики», магистр немецкого права.

дека и основных свобод¹ (ст. 8 и 10), Международного пакта о гражданских и политических правах² (ст. 17 и 19). Указанные нормы международного права объединяет не только формальное, буквальное повторение прав на доступ к информационным ресурсам и защиту информации, касающейся личной сферы, но и установление общих объективных условий, которые могут выступать критериями ограничения таких прав: защита прав и интересов других лиц, охрана национальной безопасности и государственной целостности, правопорядка и общественного порядка, здоровья и нравственности населения, экономического благосостояния государств. Такие же критерии ограничения прав человека закреплены и в Конституции РФ, ч. 3-я ст. 55 которой устанавливает формальный и материальный (содержательный) критерии.

Наряду с установлением определенных режимов доступа (распространения) к информации ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», конкретизируя правомочия различных субъектов на доступ к различным видам информации (например, в ст. 8 и 9), постоянно использует формулировки «при условии соблюдения требований, установленных федеральными законами», «в порядке, установленном законодательством Российской Федерации», «в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления», «только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами», «если иное не предусмотрено федеральными законами». Ссылки на законодательство (преимущественно федеральное) только в указанных двух статьях даются 16(!) раз. Это свидетельствует о том, что провозглашаемые свободы и закрепленные права, связанные с доступом к информации, подлежат достаточно подробной регламентации, связанной со многими оговорками в виде «исключений» и «предусмотренных российским законодательством случаев».

Из комплекса проблем, сопровождающих реализацию права на доступ к информации, в силу своей особой значимости выделяется проблема доступа к информации о деятельности государственных органов, связанная прежде всего со способами обеспечения доступа к такой информации, формой ее предоставления, безвозмездным характером (как бесплатностью самой информации, так и – средств программного обеспечения, необходимых для ее получения).

Установленные ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» способы

не имеющих возможности использовать тот или иной способ, то есть каждый государственный орган должен обеспечивать доступ к информации всеми указанными способами в совокупности, располагая всем арсеналом средств, предусматривающих возможность выбора альтернативы. В связи с этим представляется весьма сомнительным положение рассматриваемого закона, предусматривающее возможность отказа государственного органа в предоставлении информации по запросу, если такая информация опубликована в СМИ или размещена в сети Интернет, поскольку не все граждане имеют реальную возможность доступа к нему.

Форма предоставления информации, предусмотренная как инструмент объективизации информации, предоставляемой по запросу, определяется законодательством как любая запрашиваемая форма, в которой информация вообще существует в государственном органе. Вполне демократичное правило, согласно которому пользователь может получить информацию в любой запрашиваемой форме, превращается фактически в определенное препятствие из-за установления платности и возмездности такого способа обеспечения доступа к информации. Безвозмездный характер получения доступа к информации о деятельности государственных органов должен подкрепляться как бесплатностью самой информации, так и средств программного обеспечения, необходимых для обеспечения процессов получения информации. Поскольку если, например, при размещении информации в сети Интернет должно применяться лицензионное программное обеспечение, которое возможно, не нарушая закон, приобрести исключительно на платной основе, такая организация доступа к информации не может считаться бесплатной.

Вопрос платности предоставления различной информации, касающейся правового статуса или регистрационных сведений, тем не менее остается неоднозначным: Верховный Суд РФ³ в своем решении обосновал возможность взимания платы, учитывая, что данные денежные средства расходуются на организацию и совершенствование соответствующих административных процедур, что несколько не согласуется с принципами бюджетного законодательства, поскольку финансирование соответствующих процедур осуществляется за счет бюджетных средств, выделяемых на организацию деятельности государственного органа, а, кроме того, обезличивание поступлений в бюджет не способствует прояснению вопроса о том, каким образом именно эти средства расходуются на организацию и совершенствование конкретных административных процедур.

¹ Принята и провозглашена резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

² Рим, 4 ноября 1950 г.

³ Нью-Йорк, декабрь 1966 г.

⁴ Решение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2009 г. № ГКПИ09-1460 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.garant.ru/1794287> (дата обращения: 13.04.2012).

Союза закрепляет среди прочих следующие важные положения: квалифицированная электронная подпись, подтвержденная соответствующим сертификатом, имеет равное юридическое значение с традиционной рукописной подписью; электронная подпись, не подтвержденная сертификатом, может быть принята как доказательство в суде, но в отличие от квалифицированной электронной подписи будет расцениваться в соответствии с усмотрением судьи; выданные государствами – членами ЕС сертификаты электронных подписей подлежат взаимному признанию; лица, выдающие сертификаты, несут ответственность перед субъектами, доверявшими сертификату; государства – члены ЕС не должны ставить создание центров по выдаче сертификатов квалифицированной электронной подписи в зависимость от какой бы то ни было разрешительной процедуры.

Российский законодатель в последнее время уделяет повышенное внимание сфере электронного документооборота в контексте реализации права на доступ к информации. Глобальность информационного пространства и трансграничность информационных потребностей современного государства в сочетании с включенностью в процесс гармонизации правовых систем современности требуют при нормативном оформлении развивающихся отношений взвешенного подхода и учета опыта зарубежного законодательства. Информация как ресурс, создаваемый человеком, должна находиться в правовом поле, в плоскости правового регулирования, обеспечивающего с одной стороны, гарантированность права человека и гражданина на доступ к информации, а с другой – защиту общественного блага в виде сохранения объективно необходимой тайны и интересов государства, понимаемых как интересы всего общества. Поэтому при решении обозначенных проблем необходимо продолжить изучение зарубежного опыта и использовать его позитивные аспекты, которые могут быть гармонично сочетаемы с российскими представлениями о развитии права в области защиты информации.