

§5

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

10.7256/1999-2807.2013.04.6

Л.Г. Лапо

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

Информация в современном мире играет весьма значительную роль. У большинства людей имеется свободный доступ к сети Интернет, где легко можно найти практически любую информацию.

Развитие технологий, совершенствование технических средств коммуникации, возрастание ценности информации — все это требует детального нормативно-правового регулирования.

Особенно важным представляется исследование конституционно-правовых предпосылок для ограничения права на информацию.

В соответствии с положениями действующей Конституции РФ каждый человек вправе свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 3 ст. 29).

В обыденном понимании свободное получение информации подразумевает возможность иметь открытый доступ к данным и сведениям, способным оказать влияние на реализацию прав и свобод человека и гражданина. Так, например, для рядового человека важной является информация о вакансиях на рынке труда, о прогнозе погоды на ближайшие дни, о ценах на товары и продукты, необходимые для жизнедеятельности. Бизнесмену интересны сведения о курсах валют, мировые экономические показатели, данные о деятельности контрагентов. Политик следит за международной и внутригосударственной политической обстановкой, собирает сведения о политических союзниках и противниках. Таким образом, в зависимости от социального статуса каждый человек имеет собственный круг интересов, получает необходимую конкретно ему информацию.

Следует иметь в виду, что право на информацию не является абсолютным. Предпосылки для его ограничения содержатся в приведенной ранее дефиниции —

право на информацию должно реализовываться «законным способом», то есть в границах, дозволенных законом. Представляется, что установление подобного ограничения обусловлено ст. 55 Конституции РФ, которая закрепляет необходимость защиты прав и законных интересов других лиц, защиты нравственности, здоровья, безопасности государства.

Среди нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок реализации конституционного права на информацию, можно выделить два наиболее важных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «О персональных данных»².

Всю информацию в зависимости от ее доступности можно разделить на две категории — общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа (ч. 2 ст. 5 ФЗ «Об информации...»).

Общедоступной считается общеизвестная и иная информация, доступ к которой не ограничен (ст. 7 ФЗ «Об информации...»). Подобная информация может быть использована гражданами любым способом кроме случаев, когда законодателем установлены особые ограничения.

Так, например, в соответствии с положениями ст. 3 Федерального закона «Об информации...» информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должны быть открытой и находиться в свободном доступе. Исключение из этого принципа может быть предусмотрено только федеральными законами.

В развитие названного положения, в ст. 8 Федерального закона «Об информации...») предусмотрено, что «любой гражданин имеет право на получение от го-

¹ Российская газета. — 2006. — 29 июля.

² Российская газета. — 2006. — 29 июля.

сударственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы». Гражданин вправе также получить копии документов, необходимых для решения вопросов, затрагивающих его права и законные интересы. Соответствующая процедура регламентирована указом Президиума Верховного Совета СССР³. Отказ в предоставлении информации, а также игнорирование соответствующего обращения гражданина, при условии соблюдения установленного порядка обращения за получением информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

В обеспечение права граждан на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления были приняты Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁴ и Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵. Данные нормативные акты детально регламентируют процедуру получения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Важно отметить то, что законом предусмотрен перечень информации, в отношении доступа к которой ни при каких обстоятельствах не могут устанавливаться какие-либо ограничения.

К такой информации в соответствии с положениями п. 2 ст. 8 Федерального закона 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» относятся:

- нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций, государственных органов и органов местного самоуправления;
- информация о состоянии окружающей среды;
- информация о деятельности государственных и

муниципальных органов, об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

- информация, накапливаемая в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- иная информация, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

В соответствии с действующим законодательством обладатель информации вправе разрешать или ограничивать доступ к такой информации, определять порядок и условия такого доступа. Однако, названные права обладателя информации не могут право граждан на доступ к ней, если такое право предоставлено федеральным законом. Таким образом, установление произвольных ограничений, запретов на доступ к информации неправомерно.

В тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту⁶.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 9 Федерального закона «Об информации...» ограничение доступа к информации устанавливается только федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В законодательстве предусмотрены условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну.

Анализ действующего российского законодательства позволяет выявить следующие разновидности информации, доступ граждан к которой так или иначе ограничен: государственная тайна, коммерческая тайна, налоговая тайна, банковская тайна, персональные данные, врачебная тайна, нотариальная тайна, адвокатская тайна, аудиторская тайна, тайна

³ Указ Президиума ВС СССР от 4 августа 1983 г. «О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан» // Ведомости ВС СССР. – 1983. – № 32. – Ст. 492.

⁴ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета. № 265. 26.12.2008.

⁵ Российская газета. – 2009. – 13 февраля.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Российская газета. – 2000. – 1 марта.

страхования, тайна ломбарда, тайна связи, тайна за-вещения, тайна усыновления, тайна следствия, тайна судопроизводства, тайна сведений о защищаемых лицах, сведения, ставшие известными гражданам в ходе оперативно-розыскной деятельности, сведения, содержащиеся в личном деле и документах учета сотрудника органов внутренних дел, в реестре сотрудников органов внутренних дел, а также сведения о гражданах, поступающих на службу в органы внутренних дел, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными и муниципальными служащими, а также иными лицами, указанными в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», сведения о расходах по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка, представляемых лицами, замещающими (занимающими) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», информация, относящаяся к процедуре медиации, третейскому разбирательству, информация, предоставляемая организациям (гражданам), осуществляющим производство и выпуск средств массовой информации, информация, входящая в состав кредитной истории, информация, предоставляемая эмитентами профессиональным участникам рынка ценных бумаг, саморегулируемыми организациям профессиональных участников рынка ценных бумаг федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, информация держателей реестра и депозитариев, информация, полученная в связи с осуществлением функций трансфер-агента, информация о счетах и об операциях клиентов центрального депозитария, информация, предоставляемая клиринговым организациям и лицам, осуществляющим функции центрального контрагента, инсайдерская информация, сведения предоставляемые участниками торгов в соответствии с правилами организованных торгов, информация, полученная при осуществлении аккредитации, информация, полученная в связи с осуществлением деятельности по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев, информация, полученная в ходе проведения проверок российских участников внешнеэкономической деятельности, информация о результатах проведенной оценки уязвимости объек-

тов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, о в планах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, информационные ресурсы единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, сведения, составляющие дактилоскопическую информацию, сведения, содержащиеся в контрольных измерительных материалах, сведения, содержащиеся в индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования, сведения, переданные негосударственным пенсионным фондам и организациям, которые в соответствии с договором осуществляют ведение пенсионных счетов, информация, ставшая известной работникам учреждений социального обслуживания при оказании социальных услуг, сведения, ставшие известными судебным приставам в связи с исполнением должностных обязанностей, информация, представляемая заинтересованным лицом в орган, проводящий расследования в целях принятия решения о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены специальной защитной меры, антидемпинговой меры или компенсационной меры, информация о членах политической партии, представляемая для сведения в уполномоченные органы, тайна исповеди, сведения о населении, содержащиеся в переписных листах, сведения, содержащиеся в переписных листах об объектах сельскохозяйственной переписи, первичные статистические данные, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, информация, содержащаяся в паспортах безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, информация, полученная членами саморегулируемой организации в области энергетического обследования в ходе проведения энергетического обследования.

Таким образом, перечень информации и сведений, доступ к которым так или иначе ограничен, весьма обширен и затрагивает самые разные сферы и виды деятельности.

Регламентация вопросов, связанных с ограничением доступа к тем или иным сведениям, осуществляется десятками федеральных законов, каждый из которых устанавливает правила для обеспечения конфиденциальности соответствующей информации.

Так, например, в соответствии с положениями ст. 5 Федерального закона от 29 июля 2004 г. «О коммерческой тайне»⁷ к коммерческой тайне не может относиться информация:

⁷ Парламентская газета. – 2004. – 5 августа.

- о задолженности работодателей по выплате заработной платы и по иным социальным выплатам;
- о численности и составе работников предприятия, о системе оплаты и об условиях труда, об охране труда, показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, о наличии свободных рабочих мест;
- о загрязнении предприятием окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и населения в целом;
- сведения, содержащиеся в документах, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности.

К лицам, которым в связи с исполнением должностных обязанностей стали известны сведениям, отнесенные к информации ограниченного доступа, предъявляются требования о соблюдении конфиденциальности такой информации.

В последние годы в России особое внимание уделяется такой охраняемой законом информации как персональные данные. К ним в соответствии с положениями ст. 3 Федерального закона «О персональных данных» относится любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации гражданину, в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая соответствующая информация.

Персональные данные должны оставаться конфиденциальными для третьих лиц за исключением случаев, когда:

1) субъект персональных данных дает полное или ограниченное согласие на ее разглашение (например, на включение соответствующих сведений о себе в какой-либо справочник, предназначенный для пользования широкого круга лиц);

2) законом установлены обязательные требования для предоставления персональных данных (например, сообщение государственными и муниципальными служащими сведений о своих доходах и имуществе);

3) информация о гражданине обезличивается, то есть не позволяет достоверно установить его и, по существу, теряет характер персональных данных.

Кроме того, в соответствии с положениями ст. 10 Федерального закона «О персональных данных» не допускаются какие-либо действия по обработке персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных и философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни. Исключения из данного запрета установлены для целей отправления правосудия, оказания медицинской помощи, обеспечения безопасности, осуществления оперативно-розыскной деятельности⁸.

Важно отметить, что в отдельных случаях законодательством предусмотрен императивный запрет на распространение информации. Так, например, в соответствии с положениями ст. 10 Федерального закона «Об информации...» запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

Таким образом, конституционное право граждан на информацию, может быть ограничено только федеральными законами. В действующем российском законодательстве предусмотрены различные виды информации, доступ к которым, так или иначе, ограничен. Однако в связи с неудержимо растущей информатизацией общества, применением новых технологий, переводом многих систем документооборота в электронный вид вопросы обеспечения права граждан на полную и достоверную информацию сохраняют свою актуальность и требуют проведения дополнительных научных исследований.

Библиографический список:

1. Боер В.М. К вопросу о понятии, признаках и юридических свойствах информации // Пробелы в российском законодательстве. — 2012. — № 1.

⁸ См.: Костенников М.В., Куракин А.В., Кулешов Г.Н. Административно-правовое регулирование информационной безопасности в системе государственной гражданской службы. – Домодедово, 2012. – С. 18.

2. Косынкин А.А. Преодоление противодействия расследованию преступлений в сфере компьютерной информации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012.
3. Костенников М.В., Куракин А.В., Кулешов Г.Н. Административно-правовое регулирование информационной безопасности в системе государственной гражданской службы. — Домодедово, 2012.
4. Макарецев А.А. Административная ответственность средств массовой информации: на примере применения ст. 5.5 КоАП РФ // Административное право и процесс. — 2012. — № 1.
5. Смирнов А.А. Роль и место средств массовой информации в механизме детерминации противоправного поведения // Библиотека криминалиста. — 2012. — № 1 (2).
6. Черепанова Ю.Е. Информация как объект административно-правового регулирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. — СПб., 2012. Ч. 1.

References (transliteration):

1. Boer V.M. K voprosu o ponyatii, priznakakh i yuridicheskikh svoystvakh informatsii // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. — 2012. — № 1.
2. Kosynkin A.A. Preodolenie protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy v sfere komp'yuternoy informatsii: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2012.
3. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Kuleshov G.N. Administrativno-pravovoe regulirovanie informatsionnoy bezopasnosti v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby. — Domodedovo, 2012.
4. Makartsev A.A. Administrativnaya otvetstvennost' sredstv massovoy informatsii: na primere primeneniya st. 5.5 KoAP RF // Administrativnoe pravo i protsess. — 2012. — № 1.
5. Smirnov A.A. Rol' i mesto sredstv massovoy informatsii v mekhanizme determinatsii protivopravnogo povedeniya // Biblioteka kriminalista. — 2012. — № 1 (2).
6. Cherepanova Yu.E. Informatsiya kak ob'ekt administrativno-pravovogo regulirovaniya // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava. — SPb., 2012. Ch. 1.