

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. А. Шубина

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В. В. Никулин

Ключевые слова и фразы: доступ к информации; доступ к информационным ресурсам; информационный ресурс; овеществление информации; поиск информации; получение и использование информации; свобода информации.

Аннотация: Рассмотрены некоторые вопросы совершенствования информационного законодательства Российской Федерации, в частности проанализировано понятие «доступ к информации», так как этот термин часто включается в текст нормативных актов.

Право на информацию – гарантированная Конституцией Российской Федерации (*далее* – Конституция РФ) возможность граждан получать достоверные сведения о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и должностных лиц [1]. Конституция РФ (ч. 4 ст. 29) закрепляет право каждого человека свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В связи с этим приобретает особую актуальность уточнение понятия аппарата информационного законодательства.

Понятие «доступ к информации» следует считать одним из центральных понятий законодательства. В тексте Федерального закона от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который к настоящему времени утратил силу, речь шла о доступе к информации информационных ресурсов [2]. В таком понимании термин обладал конкретным содержанием, тем более, что в законе присутствовала инструментальная структура правового регулирования доступа, которая придавала последнему характер правового механизма. В п. 6 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 147-ФЗ «Об информа-

Шубина Ольга Андреевна – старший преподаватель кафедры «Конституционное и административное право», e-mail: LelyaShubina@yandex.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

ции, информационных технологиях и защите информации» [4] дефиниция претерпела изменения, вследствие которых «доступ к информации» – это возможность ее получения и использования. Статья 8 этого же закона должна была урегулировать способы реализации права доступа к информации. Не останавливаясь детально на критике дефиниции, отметим, что «доступ к информации», в отличие от «доступа к информационным ресурсам», лишен инструментальности, он не является «регулятивной субстанцией» [10].

Свобода информации гарантируется посредством обеспечения доступа к информации, право на который корреспондирует обязанности определенного круга субъектов обеспечить доступ к ней. Например, обязанности государственных органов, учреждений и должностных лиц «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», закрепленной в ст. 31 Декларации прав человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. [5]. Доступ к информации дает право на предоставление, пользование и поиск информации. При условии доступа к источникам, каждый имеет право осуществить самостоятельный поиск, если это не запрещено законом. Свободно, без ограничений, распространяется только доступная (полученная из неограниченных в доступе источников) информация. В других случаях движение информации следовало бы обозначить каким-либо иным термином, вероятнее всего, «передача», например в договоре о неразглашении информации, составляющей коммерческую тайну. Логика формирования данной дефиниции имеет и другие пороки. Принцип овеществления информации считается базовым. Гарантировать доступ вне действия названного принципа возможно декларацией. Сложившиеся стереотипы мешают увидеть, что доступ к информации – логический нонсенс, юридическая иллюзия. Обеспечить доступ к сведениям реально, а не декларативно, можно, только закрепив их на носителе (причем определенном, а не произвольном) и определив форму доступа (предоставление копий на бумажном носителе, письменные ответы на запросы, выписки, обеспечение возможности поиска, например в архиве и т.д.). Таким образом, на примере анализа отдельных аспектов только этой дефиниции становится очевидным насколько велика потребность включения в законодательство понятия «информационный ресурс», которое профессор И. Л. Бачило относит к числу институтов информационного права. Рассмотрим информационный ресурс как продукт информационной деятельности. Системные качества данного объекта невозможно недооценить даже при поверхностном знакомстве с научной литературой. Исключение термина из числа дефиниций сравнимо с намерением извлечь из фундамента здания краеугольный камень.

В литературе, как и в законодательстве, зачастую употребляется не только термин «защита информации», но и «безопасность информации». Профессор А. В. Нестеров указывает, что нельзя трактовать «безопасность информации» только как ее защищенность (защиту). Он предлагает понимать этот термин как защищенные условия существования данных на всех

этапах их жизненного цикла [8]. Безопасность информации, отмечает И. Л. Бачило, шире, чем защита, и связана с установлением определенных общих правил относительно информации, как предмета общественных отношений [6].

Между тем, этот термин имеет легальное определение. В соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [3] под безопасностью информации понимается состояние защищенности информации, находящейся в системе, от несанкционированного доступа к ней, а также от нарушения функционирования программно-технических средств сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации или от вывода указанных средств из строя, обеспеченное совокупностью мер и средств защиты информации. В результате, можно предположить, что безопасность – это состояние информации в системе, а защита – деятельность, обеспечивающая данное состояние (защищенности). При осуществлении информационной деятельности защищенность информации, особенно в публично-правовых отношениях, является ключевым моментом. В значительной мере от степени защищенности зависит функциональность любой информационной системы, качество формируемого ресурса и даже вероятность фиксирования информации, так как блокировать движение информации можно еще на стадии документирования, когда определенные сведения намеренно не фиксируются, следовательно, не включаются в информационный ресурс. Не фиксируя сведения, субъект исключает определенную информацию из легального обращения. В результате снижается степень достоверности информации в системе в целом, поскольку любые данные ложатся в основу создания многих видов производной информации.

Безопасность и защита информации входят в систему информационной безопасности как части. Рассмотрим безопасную циркуляцию информации именно в связи с информационной деятельностью. Проблема совершенствования системы информационной безопасности требует соответственно применения системного подхода. Особенностью нелинейных систем, как известно, является наличие внутренних качеств, которых нет ни у одной из ее частей. С этой точки зрения механизм правового регулирования информационной безопасности не может быть совокупностью механизмов регулирования ее частей. В нелинейном мире движение от частного к общему не дает положительного эффекта. На эту особенность указывает в одной из своих работ М. М. Рассолов, отмечая, что правовой системе и ее подсистемам присущи определенные интегративные характеристики, которые не сводятся к совокупности образующих их подсистем, элементов [7].

Процесс правового обеспечения информационной безопасности, понимаемой как состояние защищенности информационной сферы, невозможен без познания информационной системы в целом. Термин «информационная система» употребляется нами не в том значении, которое закреплено в законодательстве. Но применяемое нами толкование отража-

ется в доктрине. Подробный анализ содержания понятия информационной системы и соотношения его с понятием системы информации предпринято В. Н. Лопатиным [11]. Исследование этого ученого обнаруживает сугубую неоднозначность термина и, соответственно, сложность его понимания, что сказалось и на его нормативном содержании. При рассмотрении вопросов информационной деятельности целесообразно отказаться от использования понятия информационной сферы в широком понимании, отдавая предпочтение более узкому значению. Но в данном случае целесообразен именно системный подход. Если информационную систему рассматривать как целое, то информационную безопасность можно представить как ее часть, хотя и концентрированно выраженную. Однако при исследовании названной проблемы возникает потребность рассмотрения не только целого и части в отдельности, но и одновременного их осмысления. В связи с этим необходимо рассматривать информационную систему, обусловленную не только аксиоматическими аспектами, но еще и характером системы, неформализованностью и нематериальностью ее объектов [9].

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года : с изм. от 30 дек. 2008 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – С. 1.
2. Об информации, информатизации и защите информации : федер. закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 609.
3. О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 172.
4. Об информации, информационных технологиях и защите информации : федер. закон от 27.07.2006 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ч. 1. – Ст. 3448.
5. Декларации прав человека и гражданина от 22 ноября 1991 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
6. Бачило, И. Л. Подходы к обеспечению защиты и безопасности информации / И. Л. Бачило // Информационное право: основы практической информатики / И. Л. Бачило. – М., 2003. – Гл. 6. – С. 253 – 272.
7. Рассолов, М. М. Проблемы управления и информации в области права / М. М. Рассолов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 208 с.
8. Нестеров, А. В. Философия защиты информации / А. В. Нестеров // Науч.-техн. информ. Сер. 1. Организация и методика информ. работы. – 2004. – № 3. – С. 1 – 9.
9. Петров, А. В. Информационные технологии в организации государственной власти / А. В. Петров // Информ. общество. – 1999. – № 2. – С. 9 – 10.
10. Шундилов, К. В. Правовые механизмы: основы теории / К. В. Шундилов // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 12 – 21.
11. Лопатин, В. Н. Теоретико-правовые проблемы защиты единого информационного пространства и их отражение в системах российского права и законодательства [Электронный ресурс] / В. Н. Лопатин. – Режим доступа : http://forexpert.ru/problemu_inform_prava/15.shtml. – Загл. с экрана (дата обращения: 14.02.2014).

References

1. *Rossiiskaya gazeta*, 2009, 21 January, p. 1.
2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1995, No. 8, art. 609.
3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2003, No. 2, art. 172.
4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2006, No. 31, part 1, art. 3448.
5. *Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR*, 1991, No. 52, art. 1865.
6. Bachilo I.L. *Informatsionnoe pravo: osnovy prakticheskoi informatiki* (Information Law: practical foundations of computer science), Mocsow, 2003, pp. 253-272.
7. Rassolov M.M. *Problemy upravleniya i informatsii v oblasti prava* (Management and information problems in legislation), Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1991, 208 p.
8. Nesterov, A.V. *Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya, Seriya 1: Organizatsiya i Metodika Informatsionnoi Raboty*, 2004, No. 3, pp. 1-9.
9. Petrov, A. V. *Informatsionnoe obshchestvo*, 1999, No. 2, pp. 9-10.
10. Shundikov K.V. *Gosudarstvo i pravo*, 2006, No. 12, pp. 12-21.
11. Lopatin, V.N., available at: http://for-expert.ru/problemy_inform_prava/15.shtml (accessed 14 February 2014).

The Issues of Constitutional and Legal Regulation of Information Legislation in the RF

O. A. Shubina

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: freedom of information; information access; informational resource; informational resource access; information search; materialization of information; obtaining and using information.

Abstract: The author deals with some problems of improving informational legislation in the Russian Federation. Among other notions the concept of “information access” is examined due to the fact that this term is widely used in statutory acts.

© О. А. Шубина, 2014