

Правоведение

УДК 34

Г.Г. Камалова

ВОПРОСЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рассматривается вопрос институциональной принадлежности служебной тайны к системе служебной информации и основные идеи их разграничения. Любая информация, собираемая и создаваемая государственными и муниципальными органами в ходе своей деятельности по реализации функций государства, является служебной и именуется в информационном законодательстве информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Последнее понятие и понятие «служебная информация» являются отражением разных аспектов одного и того же феномена содержания информационного обеспечения публичных органов. При этом понятие «служебная информация» легально адекватным образом не определено. Служебная информация государственных и муниципальных органов по степени доступа делится на общедоступную служебную информацию, предоставляемую и раскрываемую в общественно значимом интересе, и служебную информацию ограниченного доступа (служебную тайну), конфиденциальность которой обеспечивается в публичном интересе обеспечения эффективности деятельности органов государственного управления. Названное обстоятельство не получило отчетливого закрепления в российском законодательстве. Разграничение названных правовых режимов должно осуществляться на идеях баланса интересов личности, общества и государства и принципе «наименьшего ущерба». Требуется систематизация информации о деятельности публичных органов, доступ к которой не может быть ограничен, а также определение понятия «общественно значимая информация» с установлением недопустимости ограничения доступа к ней. Автор полагает, что в России может быть использован опыт зарубежных стран и законодательно определен независимый орган надзора за правомерностью введения правового режима служебной тайны и разрешения возникающих информационных споров между органами государственного управления, публичными органами и частными лицами для обеспечения превалирования общенациональных интересов над узковедомственными.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, конфиденциальность, служебная тайна, служебная информация, правовой режим информации, общественно значимая информация, баланс интересов.

Одним из важных вопросов в законодательном закреплении служебной тайны выступает определение ее места в системе информационно-правовых институтов и правовых режимов информации. Институционально служебная тайна представляет собой подсистему служебной информации и информации ограниченного доступа и, таким образом, находится «на стыке» информационного и административного права. Родовыми понятиями по отношению к служебной тайне выступают понятия «служебная информация» и «информация ограниченного доступа».

В ходе деятельности по государственному управлению собирается и производится огромный массив информации, являющейся для сотрудников системы служебными сведениями. Для осуществления государственного управления между государством в лице публичных органов и иных публично-правовых организаций, реализующих государственные функции, и обществом, отдельными лицами должно существовать постоянное информационное взаимодействие, при котором присутствуют информационные потоки в обоих направлениях. Как справедливо отмечал Ю.А. Нисневич, «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 является важнейшим условием устойчивого развития государства, сохранения его единства и целостности»¹.

Информация является метасредством осуществления политики на государственном уровне и ее реализации в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Достоверность, полнота и своевременность информационного обеспечения государственного управления создают предпосылку для эффективных государственных решений и их последующей реализации. Эффективная информационная деятельность государства является важнейшим условием обеспечения, помимо прочего, и конституционного права гражданина на информацию.

¹ Нисневич Ю.А. Информация и власть. М.: Мысль, 2000. С. 80.

Информация в системе государственного и муниципального управления может выступать ресурсом, объектом государственного управления, средством управленческого воздействия и результатом деятельности². Следовательно, можно сделать вывод о том, что служебная информация является одновременно предметом и объектом служебной деятельности публичных органов. Значительная часть служебной информации является открытой и общедоступной в общественно значимом интересе, однако некоторые сведения составляют служебную тайну. Возникает вопрос: на каких принципиальных идеях должно строиться разграничение между ними и как избежать злоупотребления со стороны публичных органов своим правом на служебную тайну и ограничить их административное усмотрение.

В связи с вхождением в информационное общество, глобализацией информационных процессов, демократизацией российского общества и государства информационная деятельность государства не только направлена на обеспечение собственного функционирования, но и на информационное обеспечение населения. Данные процессы могут происходить только на основе баланса интересов личности, общества и государства, обеспечения условий для деятельности органов, осуществляющих государственные функции, и интересов открытости такой деятельности в демократическом государстве.

В настоящее время действует большое число федеральных законов, регулирующих деятельность государства в информационной сфере. Однако по-прежнему охвачены не все существующие в государственном управлении общественные отношения и прослеживается некоторая несогласованность регламентирующих норм.

Важнейшее значение в последние десятилетия придается информационной открытости деятельности публичных органов. В целях реализации права на доступ к информации был принят ряд федеральных законов, направленных на увеличение степени открытости деятельности публичных органов: «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»³, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁴, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵. Важную роль в обеспечении доступности официальной информации играют средства массовой информации. Поэтому происходит последовательное совершенствование законодательства и практики в области создания и распространения средств массовой информации.

Но вопросы охраны и защиты служебной информации государственных органов и органов местного самоуправления остались практически не урегулированными. Часто законодательство, регулирующее информационную деятельность органов государственного управления, именуют «законодательством о доступе к информации», игнорируя иные аспекты, что является иллюстрацией существующего перекаса.

Общеизвестно, что информационное обеспечение органа государственного управления определяет его эффективность и должно соответствовать реализуемым государственным функциям. Последнее должно обеспечиваться законодательной регламентацией информационной функции органа государственного управления, определением необходимого вида и объема получаемых и передаваемых сведений, установлением ответственности сотрудников публичных органов за неправомерные действия в информационной сфере и иными мерами.

Законодательное закрепление информационной функции органа государственного управления позволит определить «информационный статус» субъекта⁶, который включает его права и обязанности в информационной сфере, содержание и объем получаемых сведений, их источники, составы общественно значимой служебной информации и служебной информации ограниченного доступа.

² Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984. С. 114-133; Братановский С.Н., Лапин С.Ю. Типы и виды информации в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Гражданин и право. 2014. № 1. С. 16.

³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁴ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁵ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁶ Терещенко Л.К. Информационно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Правительства РФ // Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 458; Поворова Е.А. Соотношение информационного обеспечения и информатизации органов исполнительной власти // Законодательство и экономика. 2007. №9.

Любая информация в пределах системы деятельности органов государственного управления является служебной. Категория «служебная информация» не определена современным законодательством. Кроме того, требует обсуждения соотношение понятий «служебная информация» и «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Полагаем, что они отражают разные аспекты одного содержания: первое – внутрисистемный, второй – внешний (внесистемный, внеорганизационный взгляд на проблему информационного обеспечения органов государственного управления и информационного взаимодействия с ними).

Интересным представляется также понятие «публичная информация», используемое в законодательстве ряда стран, определяемое как отображенная и задокументированная информация, полученная или созданная в процессе исполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей или находящаяся во владении субъектов властных полномочий и других распорядителей⁷. Указанное понятие выступает аналогом российского понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но в то же время, на наш взгляд, является более кратким, емким и экономичным.

Служебная информация выделена по признаку принадлежности, включенности в служебную деятельность. Понятие и слово «служба» являются весьма многозначным⁸. Выделяют двоякое понимание термина «служба»: деятельность и (или) организация. В.Д. Граждан писал, что «во-первых, это “деятельность”». Например, говорят о службе государству, какому-либо государственному органу, идее и т.д. Во-вторых, ... употребляется и как синоним понятия “организация” (федеральная служба безопасности, служба уголовного розыска, пожарная служба и др.). Но понятие “государственная служба” как “деятельность” также может быть использовано двояко. В широком смысле – любая профессиональная умственная деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях, в государственных организациях и учреждениях. В узком смысле государственная служба лишь аппаратная деятельность в органах государственной власти⁹. Следовательно, в понимании организации службой может быть названа любая структура, имеющая обеспечивающий и сервисный для общества и государства характер. В понимании деятельности она может рассматриваться как любая профессиональная умственная (интеллектуальная) деятельность в любых организациях (в широком смысле) и как деятельность в органах государственной власти (в узком смысле).

Возможность интерпретации рассматриваемого термина как любой интеллектуальной деятельности способствует его применению по отношению к организационно-управленческой и интеллектуально-обеспечительной работе в любой организации. Думается, что было бы предпочтительным законодательное разграничение рассматриваемого понятия в смысле «интеллектуальная трудовая деятельность» как «работа» (трудо-правовой аспект) и в смысле «профессиональная служебная деятельность» как деятельность лиц в органах системы государственного управления. Полагаем, что использование понятия «служба» будет корректно только в узком смысле и требуется внести соответствующие изменения в законодательство России, чтобы не происходило смешение понятий¹⁰.

Служебная информация должна иметь собственный комплексный административно-правовой и информационно-правовой режим, который в настоящее время не достаточно четко разработан и мало исследован специалистами. Она доступна различным категориям публичных служащих и иных сотрудников публично-правовых организаций при осуществлении служебной деятельности в ходе реализации функций государства. Служебная информация в установленном порядке передается другим заинтересованным госорганам и иным субъектам, используется для информирования общественности и населения о деятельности государственных и муниципальных органов. Однако произвольное использование и распространение служебной информации, в том числе открытой, недопустимо и должно ограничиваться¹¹.

⁷ См., напр., Закон Украины от 13.01.2011 № 2939–VI «О доступе к публичной информации» // Урядовий (правительственный) портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244981047/ (дата обращения: 15.11.2014).

⁸ Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. URL: <http://slovari.yandex.ru/> (дата обращения: 06.08.2013).

⁹ Граждан В.Д. Теория управления: учеб. пос. М.: Гардарики, 2005. С. 269-273.

¹⁰ Например, в положениях Уголовного кодекса Российской Федерации.

¹¹ Астанин Г.В. Правовой статус органов государственной власти в информационной сфере (на примере Украины и Российской Федерации) // Информационное право. 2012. № 1. С. 36-38.

Значимость служебной информации как ресурса государственной управленческой деятельности предопределила её оценку как особо значимого объекта публичного права, правового регулирования деятельности государственных органов¹². Публичные органы активно участвуют в правоотношениях в информационной сфере, играя различную роль¹³: регулятора правоотношений, инициатора создания и распространения разнообразной информации, правообладателя информации, собственника информационной инфраструктуры и др.

Любой государственный орган и орган местного самоуправления используют служебную информацию трех видов: входную, внутреннюю и выходную. Информационные потоки в системе государственных органов и органов местного самоуправления образуются в результате получения информации государственным органом от физических и юридических лиц (органы предварительного расследования собирают сведения в ходе предварительного расследования, налоговые органы аккумулируют информацию о доходах различных лиц и т.д.); сбора информации о состоянии общества и государства как основы принятия управленческих решений государства (сбор криминалистически значимой информации правоохранительными органами; сбор судебными органами статистической информации о рассмотренных гражданских, уголовных и иных делах, регистрационная деятельность госорганов и т.п.); опубликования, обнародования официальных сообщений и материалов, официальной общедоступной информации; получения гражданами (физическими лицами) и организациями информации, необходимой им для осуществления своей деятельности: справки, лицензии, выписки, ответы на запросы, обращения и др.; передачи информации от вышестоящих органов нижестоящим в процессе субординационного управления; обмена информацией между государственными органами различных ведомств; передача принятых решений государственных органов управляемым объектам.

Информационный массив органа государственного управления, образующийся при прохождении через него информационного потока, представляет собой его информационный фонд – совокупность необходимой и достаточной для деятельности публичного органа информации¹⁴. Информационный фонд системы государственного управления содержит различные по форме и содержанию сведения. Наиболее важной для целей данного исследования мы считаем классификацию по источнику происхождения сведений на внутреннюю и внешнюю.

Внешняя среда – это совокупность условий и обстоятельств, в которых происходит функционирование публичных органов и принятие решений, то есть реализация возложенных функций. Внешними по источнику происхождения являются служебные сведения, полученные от граждан и организаций, общественных объединений, например, сведения о декларируемых объектах, поступающих в таможенные органы. Источниками сведений могут быть обращения граждан, события и факты, выявляемые в процессе контроля и надзора, результаты независимых социологических исследований, информационные ресурсы частных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей.

Внутренней по источнику происхождения является информация, разработанная и полученная на основе систематизации сведений и разработки новых в результате интеллектуальной деятельности сотрудников в самом публичном органе. Примерами могут выступать данные, формируемые государственным органом на основе обобщения первичных статистических данных в его статистической отчетности, сведения, фигурирующие в принятых управленческих решениях, разъяснениях и т.д. К информации о деятельности государственных и муниципальных органов относятся также нормативно-правовые акты, регламентирующие их деятельность.

Внутренние источники сведений представляют собой элементы организационной структуры публичного органа, которые формируют служебные сведения в ходе осуществления текущей оперативно-служебной деятельности, включая учетную, плановую, контрольную, аналитическую и иную информацию. Такая информация внутренней среды отражает фактическое состояние компонентов организационной структуры публичного органа и объектов, находящихся в поле управленческого интереса органа.

Оба источника получения служебных сведений используются публичными органами в органи-

¹² Нисневич Ю.А. Информация как объект публичного права // Научно-техническая информация. Сер. 1. 2000. № 14. С. 12.

¹³ Чеботарева А.А., Ермошина Р.А. Взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти в реализации информационной функции государства // Российская юстиция. 2010. № 12.

¹⁴ Коган В.З., Уханов В.А. Человек: информация потребность, деятельность. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1992. С. 39-40.

ческом двуединстве и системно отображаются в информационном и документационном обеспечении их деятельности.

С источником происхождения информации напрямую связан вопрос об обладателе (-ях) соответствующих сведений и объеме прав обладателя. Ранее закон предусматривал собственника, владельца и пользователя информации (информационных ресурсов) и тем самым шел по пути рецепции гражданско-правовых институтов. Позднее законодатель отказался от попытки явного заимствования и ввел понятие обладателя информации как лица, самостоятельно ее создавшего либо правомерно получившего сведения на основании закона или договора, имеющего право разрешать или ограничивать доступ к ним¹⁵.

На основе законодательно введенной дефиниции может быть выделен первоначальный (первичный) обладатель информации как лицо, самостоятельным интеллектуальным трудом создавшее информацию в результате целенаправленной творческой или иной деятельности, а также вторичный обладатель – лицо, получившее информацию, разработанную другим лицом, на основании закона или договора.

Первоначальный обладатель информации имеет на нее полный объем прав, включая в установленных законом случаях авторские и иные исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности. Первичный обладатель имеет право вводить ограничения доступа к информации в любых случаях, не ограниченных законом.

Вторичный обладатель полученных сведений имеет лишь ограниченный круг прав, вытекающих из положений соответствующего договора или закона. Вторичный обладатель в общем случае осуществляет функции пользователя информации, ее держателя, если иное не установлено законом или договором. Он имеет право и обязан вводить ограничения доступа к информации в случаях и порядке, предусмотренных законом или договором. К сожалению, данная идея не нашла должного отражения в информационном законодательстве России. Игнорирование данного обстоятельства, недостаточно внятное его закрепление действующим законодательством приводит, с одной стороны, к нарушениям прав первоначальных обладателей, в том числе со стороны органов государственного управления, с другой стороны, к размыванию понятия «обладатель информации» вследствие действия свойства распространяемости (тиражируемости) информации.

Информация в потенциальной форме создается также в ходе деятельности, направленной на создание материальных объектов. При этом субъект деятельности ставит производство материального объекта в качестве основной цели своей деятельности, рассматривая такой результат как основной продукт деятельности, а информация в потенциальной форме, отображающая свойства материи, является ее побочным продуктом. Отображение свойств и характеристик материального объекта проявляется в его информационных признаках, и они могут быть выделены и актуализированы с последующим использованием государственными органами в своей деятельности. С учетом данной особенности информации – отображать свойства и характеристики любых материальных объектов – следовало бы детально изучить вопрос об основаниях возникновения прав первичного обладателя информации и четко закрепить основания возникновения прав и обязанностей на информационные объекты различных лиц.

Источниками информации, используемой публичными органами, могут выступать физические лица, организации (статистическая, бухгалтерская отчетность и т.д.), общество и общественные объединения (независимые социологические исследования, информация средств массовой информации), иные органы государственного управления (регистры и мониторинг, государственные социологические исследования, обобщения, экспертизы организаций, ответы на запросы межведомственного взаимодействия и т.д.), вышестоящие органы (приказы, методические рекомендации, разъяснения, инструкции, письма и др.), подчиненные структуры (отчеты, статистические данные и т.д.).

Информационный обмен осуществляется посредством официальных и иных запросов, телефонных звонков, совместных мероприятий, передачи результатов мероприятий, проводимых по поручению другого органа, информирования об установленных событиях правонарушений и т.д. Государственные и муниципальные органы, предоставляющие ответы на запросы, должны предварительно удостовериться в его правомерности, в подготовленном ответе указать категорию включенных сведений и их первоначального обладателя, правовой режим информации. При предоставлении ин-

¹⁵ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

формации сотрудники должны быть уверены, что их действия законны, обоснованы и не нанесут ущерб правам, свободам и интересам физических и юридических лиц. При предоставлении могут быть переданы, помимо открытых, и служебные сведения ограниченного доступа при наличии у получателя права ознакомления с ними.

Циркулирующая в системе государственного управления служебная информация образует информационные связи публичных органов и каналы информирования двух основных видов: координационные и субординационные. Координационные информационные связи осуществляются между структурными подразделениями государственных органов, сотрудниками одного структурного подразделения органа, различными государственными органами одинакового уровня управления по горизонтали. Субординационные информационные связи осуществляются в направлении от нижестоящих государственных органов к вышестоящим, от вышестоящих к нижестоящим по иерархии управления, от управляемых объектов к управляющим государственным структурам, от субъектов, осуществляющих государственное управление, к управляемым объектам.

Сведения могут быть получены при проведении государственными органами совместных мероприятий. Совместными мероприятиями государственных органов исполнительной власти, в ходе которых происходит сбор сведений, могут являться совместные выездные налоговые проверки организаций, проводимые с участием органов внутренних дел¹⁶.

Ограничение доступа к внешней по источнику служебной информации может и должно осуществляться во всех случаях указания конфиденциальности ее правообладателем при предоставлении сведений публичным органам. Несколько иная ситуация с внутренней по источнику служебной информацией, первоначальным обладателем которой является государство в лице органов государственного управления. Ограничивать доступ к такой информации имеют право сами государственные и муниципальные органы при условии, если такое ограничение не нарушает прав и законных интересов физических и юридических лиц, интересы общества.

В зависимости от организационной формы информация, используемая в системе публичных органов, подразделяется на документированную и не документированную. Согласно п. 11 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель». Здесь определяющими признаками документированной информации выступают, во-первых, наличие процесса документирования, во-вторых, наличие реквизитов документа, позволяющих данную информацию или ее носитель идентифицировать. Наличие носителя информации мы не относим к таким признакам, так как информации с учетом ее нематериального характера без носителя не существует и не может существовать. «Информация всегда связана с материальным носителем, а ее передача – с затратами энергии»¹⁷. С учетом вышеперечисленных признаков к не документированной служебной информации следует отнести информацию, носителями которой являются государственные, муниципальные служащие и иные сотрудники публичных органов.

Информация, собираемая и разрабатываемая органами государственного управления, может быть разделена на административную и неадминистративную¹⁸. Первая из них включает описание административных процедур, разъяснения по процедурным вопросам и иные сведения, относящиеся к особенностям реализации государственных функций. Ко второй относится информация о среде функционирования органа государственного управления (экономическая, культурная, техническая, научная, статистическая, экологическая и иная).

Согласно исследованию А.А. Антопольского¹⁹, деятельность информационного характера в системе государственного управления может быть классифицирована по нескольким основаниям: по характеру информационных процессов, характеру функций органов исполнительной власти (отношения, в которых последние являются самостоятельными участниками отношений, и отношения, в ко-

¹⁶ Пункт 1 ст. 36 Налогового кодекса РФ (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824).

¹⁷ Снытников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. М.: Городец-издат, 2001. С. 21.

¹⁸ Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / Подготовлены Полом Ф. Улиром. Париж: Юнеско, 2004. С. 17.

¹⁹ Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 13.

торых они осуществляют управление от имени государства), в зависимости от степени распространности функций и полномочий органов исполнительной власти.

Эффективное правовое регулирование информационного обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления возможно на основе углубленного изучения взаимосвязи всех видов используемой служебной информации и компетенции органов²⁰.

Как было указано выше, информационный фонд, находящийся и используемый структурах государственного управления, складывается из двух частей: массива собственной и собранной служебной информации²¹. Информационный фонд, создаваемый и накапливаемый органами государственного управления за счет средств государственного бюджета всех уровней, является совокупностью государственных информационных ресурсов, которые находятся в ведении соответствующего органа, но не принадлежат ему. С учетом сказанного определяются задачи информационного обеспечения деятельности системы органов, реализующих государственные функции, и защиты служебных сведений.

Совокупность служебных сведений состоит из общедоступной (открытой) служебной информации, раскрытие которой осуществляется в общественно значимом интересе, и сведения, составляющие служебную тайну. Право на доступ к общедоступной общественно значимой информации имеет абсолютный характер²². Такая информация определяется перечнями сведений, доступ к которым не может быть ограничен, и перечнями сведений, подлежащих опубликованию, раскрытию и размещению в общедоступных местах или обнародованию иным способом.

К подобным перечням относятся, прежде всего, перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и перечень, предусмотренный Постановлением Правительства РФ № 1233²³, которые должны учитываться в рассматриваемом контексте в комплексе. Федеральные законы, устанавливающие ограничение на отнесение сведений к служебной тайне, в современном законодательстве отсутствуют.

Расширение открытости деятельности органов государственного управления в последние десятилетия связывают с развитием электронной демократии. Законодательство одним из способов обнародования информации о деятельности государственных и муниципальных органов предусматривает размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Приняты перечни сведений, подлежащих размещению в ней. Информация, подлежащая обязательному открытому опубликованию или размещению в сети Интернет, бесспорно, относится к общедоступной, и следовательно, к ней также не может быть ограничен доступ.

Не может быть ограничен доступ и к иным сведениям, обязательность обнародования, опубликования или открытого размещения которых требуют положения иных нормативных актов. Статья 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает, что информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах граждан в государственных органах, органах местного самоуправления доводится до сведения граждан. Не может быть ограничен доступ к сведениям, недопустимость ограничения доступа к которым установлена вступившим в законную силу решением суда, и сведениям об условиях государственных (муниципальных) контрактов о поставке товаров или предоставлении услуг, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Таким образом, перечни сведений, доступ к которым не может быть ограничен государственными и муниципальными органами, и перечни сведений, подлежащих обязательному опубликова-

²⁰ Сазонов Б.И. Правовые проблемы информационного обеспечения функций министерств // Правоведение. 1976. № 1. С. 72; Костенников М.В., Куракин А.В., Кулешов Г.Н., Неспелов П.В. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения государственной гражданской службы в контексте противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 28.

²¹ Служебная тайна в части внутрисистемной информации (тайна государства, в том числе в лице органа государственной власти) (Волчинская Е.К. О проблемах формирования правовой системы ограничения доступа к информации // Информационное право. 2013. № 4. С. 5).

²² Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2.

²³ Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 (ред. от 20.07.2012) «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3165.

нию, обнародованию и размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и раскрытию иным способом, образуют не систематизированный набор служебных сведений, которые должны быть доступны любому лицу и, соответственно, не могут быть отнесены органами государственного управления к служебной тайне. Думается, осуществляемое в последнее десятилетие увеличение степени открытости органов госуправления путем принятия подобных разрозненных перечней не решает существующей проблемы. В целях обеспечения прозрачности и доступности сведений о деятельности государственных органов, обеспечения контроля и надзора необходимо законодательно сформулировать единый перечень сведений, которые не могут составлять служебную тайну (служебную информацию ограниченного доступа).

Существует диалектическая взаимосвязь и одновременно противоречие между открытой служебной информацией и служебной информацией ограниченного доступа. Граница между указанными частями является достаточно тонкой и изменяющейся по мере развития государственно-управленческих общественных отношений, представлений о способах и характере взаимосвязи и взаимодействии общества и государства, а также законодательства. На соотношение общедоступной и конфиденциальной служебной информации в разных государствах и в различные исторические периоды влияет множество факторов, в том числе государственный строй и политический режим, уровень демократии и правосознания граждан, основные принципы и базовые положения действующего информационного законодательства, состояние общественных отношений в информационной сфере и др.

В советский период основная масса служебной информации, не отнесенная к государственной тайне, являлась служебной и иной тайной или могла быть признана таковой в любое время. Действовал принцип «запрещено всё, кроме того, что разрешено». В результате процесса демократизации, произошедшего в стране, меняется и подход к данному вопросу на «разрешено, всё кроме того, что запрещено», что ведет к постепенному изменению правосознания граждан и общества.

В настоящее время каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. «Однако наличие такого конституционного права является необходимым, но не достаточным условием того, чтобы это право могло быть практически реализовано. Необходимость дополнительных правовых гарантий реализации конституционных прав граждан является специфической особенностью сегодняшней России, в которой многие десятилетия права и свободы ее граждан официально декларировались, но коммунистическая система активно работала на то, чтобы в реальной жизни человек не мог их реализовать, и в первую очередь именно право на свободу информации»²⁴. Такими гарантиями являются определение понятие и содержания общественно значимой информации о деятельности органов государственного управления и легализация правового режима служебной тайны.

Л.К. Терещенко отмечает, что по-прежнему актуален вопрос о степени открытости органов государственного управления. На фоне принципов открытости и транспарентности деятельности публичных органов нередки утверждения об абсолютной открытости информации в информационном обществе, что является преувеличением²⁵.

Понятие «публичный доступ», исторически традиционно связываемый с правом пользования землей²⁶, имеет непереоценимое значение в информационной сфере. Публичный доступ к информации должен зависеть от потенциального интереса, который он представляет. Служебная информация по данному признаку может быть разделена на три группы: сведения, представляющие широкий общественный интерес (общественно значимые), адресованная определенной группе населения и необходимая определенным физическим и юридическим лицам.

Несомненно, наиболее значимым в части обеспечения открытости представляется первый вид. Поэтому, полагаем, что требуется законодательное закрепление понятия «общественно значимая информация», ее основных сущностных признаков и круга входящих сведений с установлением недопустимости ограничения доступа к ней. К общественно значимой информации относится широкий спектр сведений, необходимых для реализации жизнедеятельности человека и общества. В нее включается информация, определяемая потребностями создания основы жизнедеятельности, выбора и формирования благоприятной окружающей среды, построения адекватного мировоззрения и участия

²⁴ Нискевич Ю.А. Информация и власть. С. 123-124.

²⁵ Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 46-53.

²⁶ Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / Подготовлены Полом Ф. Улиром. Париж: Юнеско, 2004. С. 14.

в общественной и политической жизни общества, получения общего и профессионального образования и многое другое. Определение размытой на сегодняшний день границы между общедоступной (открытой) информацией и информацией ограниченного доступа требует проведения дополнительных исследований, посвященных данному вопросу, и последующей законодательной регламентации, что особо значимо в сфере государственного управления.

Современное законодательство устанавливает, что гражданин имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законом, сведений, непосредственно затрагивающих его права и свободы. Организация имеет право на получение информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также сведений, необходимых в связи с взаимодействием с государственными или муниципальными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности. Таким образом, федеральное законодательство фактически расширяет действие норм Конституции РФ о праве на информацию, признавая данное право как за физическими, так и за юридическими лицами, так как, исходя из буквального толкования Конституции, данное право принадлежит физическим лицам.

Отказать гражданам и организациям в доступе к такой информации можно только в случаях, если информация отнесена к государственной или служебной тайне. Если с отнесением к сведениям, составляющим государственную тайну, более или менее все понятно, то в отношении сведений, составляющих служебную тайну, сохраняется масса вопросов.

Произошедшее в последние два десятилетия изменение общего принципа правового регулирования информационной сферы, обусловленное сменой государственного режима, экономическими, политическими реформами, изменением социальных условий в информационной сфере в большей степени затронуло регулирование частно-правовых отношений. В меньшей мере произошедшие в России реформы затронули информационную сферу государственного управления. Изменение основных принципов регулирования информационной сферы проходит на фоне сохранения многих традиций государственного управления, в котором часто служебная информация трактуется именно как служебная информация ограниченного доступа.

При этом законодательство России в рассматриваемом аспекте развивается противоречиво и разнонаправлено. Информационным законодательством, развивающимся на принципах открытости и доступности информации, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определена в интересах раскрытия общественно значимых публичных сведений. Последнее не учитывает всех особенностей содержания служебной информации.

В то же время служебная информация законодателем и правоприменителем часто трактуется как информация ограниченного доступа, и следовательно, сохраняется презумпция закрытости информации о деятельности государственных органов. В законодательстве России параллельно используются словосочетания «служебная информация», «информация для служебного пользования», «внутренняя информация государственного органа», «информация для внутреннего пользования», «служебная тайна» и иные для обозначения сведений, имеющих идентичный характер обращения и режим доступа, что представляется терминологически не верно^{27,28}. Понятие «служебная тайна» и взаимосвязанные с ним законодательно не определены. Не ставя под сомнение необходимость охраны и защиты всей служебной информации, следует заметить, что существует угроза широкого толкования понятия служебной информации в качестве информации ограниченного доступа.

Примечательными также являются дефиниции, даваемые в ряде постановлений Правительства РФ, в которых служебная информация определяется как любая не являющаяся общедоступной и не подлежащая разглашению информация, находящаяся в распоряжении должностных лиц и сотрудников организации в силу их служебных обязанностей, распространение которой может повлиять на

²⁷ Одинцов А. И. Некоторые проблемы обеспечения информационной безопасности учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 4.

²⁸ Ю.В. Пономарева писала, что «понятие “служебная информация” значительно шире по своей сути, чем понятие “служебная тайна” либо понятие “служебная информация ограниченного доступа”, она охватывает большой объем информации, образующийся в результате деятельности» (Пономарева Ю.В. Актуальные вопросы служебной тайны // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2013. № 4 (10). С. 22).

стоимость различных активов²⁹.

Фактически наблюдается консервация проблем определения границ закрытой служебной информации и защиты служебной информации ограниченного доступа. Вряд ли такой подход является адекватным отражением реально существующих отношений. Поэтому, прежде всего, требуется закрепить в законодательстве Российской Федерации норму-дефиницию, адекватно определяющую служебную информацию. Предлагаем служебную информацию определить как сведения, получаемые и создаваемые в ходе деятельности государственных и муниципальных органов, накапливаемые и используемые ими в целях реализации возложенных на них государством полномочий. Считаем, что следует законодательно закрепить деление служебной информации на общедоступную и открытую, открытость которой представляет общественный (социальный) интерес, и служебную информацию ограниченного доступа – служебную тайну.

На современном этапе развития необходим поиск оптимального сочетания частных и публичных интересов, которое позволит гарантировать информационные права и свободы человека и соблюдение публичных интересов общества и государства. Основная часть информации, собираемой и создаваемой органами государственного управления, должна быть признана раскрываемой для всеобщего свободного доступа или предоставляемой по запросу общедоступной служебной информацией. Но часть служебной информации должна иметь ограничения для свободного доступа и распространения, так как она охраняется как объект права интеллектуальной собственности, затрагивает вопросы обеспечения национальной безопасности, частной жизни физических лиц, направлена на предотвращение предвзятости при расследовании уголовных дел, судебном рассмотрении уголовных, административных и уголовных дел, является информацией конфиденциального характера по иным причинам³⁰.

Как мы указывали выше, служебная тайна является подсистемой системы специального правового режима информации ограниченного доступа. Служебная тайна выделяется специалистами в составе последней наряду с государственной, коммерческой, профессиональной и иными тайнами. Однако встречаются позиции, когда отсутствует даже упоминание служебной тайны либо обосновывается позиция отсутствия необходимости в ней и даже недопустимости ее выделения³¹. Последнее обосновывается тем, что выделение правового режима служебной тайны в специфический вид информации ограниченного доступа создает систематические необоснованные препятствия для реализации конституционного права граждан на доступ к информации и способствует коррупции.

Только баланс интересов различных субъектов, действующих в информационной сфере, позволяет достичь национальной информационной безопасности. Прозрачность и доступность информации о государственном управлении, расходовании государственных ресурсов являются одними из основных факторов, обеспечивающих общественный контроль за деятельностью государственных органов³². Но по-прежнему существует проблема практической реализации доступа граждан и организаций к информации о деятельности публичных органов. «Часто оказывается, что избранные на-

²⁹ Постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 770 «Об утверждении типового Кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, и Правил согласования Кодексов профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, с Федеральной службой по финансовым рынкам» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 17.06.2005 № 383 «Об утверждении типового Кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих, и правил согласования Кодексов профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих, с Федеральной службой по финансовым рынкам» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / Подготовлены Полом Ф. Улиром. Париж: Юнеско, 2004. С. 8, 29.

³¹ Михайлов В. Право на тайну // Закон. 1998. № 2. С. 5; Коломиец В.А. Коммерческая тайна в гражданском праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 9; Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право: учеб. пос. для студентов вузов / под ред. И.Ш. Киляханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004; Павлов И.Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1. С. 29.

³² Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический Мир. 2008. С. 37-42.

родные представители не заинтересованы в участии граждан, а подавляющее большинство чиновников, хотя и понимают важность движения и прозрачности информации, не в состоянии определить, какую именно информацию они имеют право и обязаны предоставлять гражданам»³³. Как справедливо отмечает Р. Перлинжейру, информационная открытость публичных органов состоит в институциональной прозрачности (сведения об уполномоченных организациях и лицах), процедурной прозрачности (сведения о процессах влияния на принятие решений), материальной прозрачности (сведения о решениях и их мотивах), что позволяет следить за поведением публичных институтов и участвовать в публичных делах. Нераскрытие или сокрытие сведений, которые могут выявить недостатки публичной системы, в современном мире рассматриваются как поведение, свойственное диктаторским режимам, испытывающим проблемы с легитимностью³⁴.

С другой стороны, только баланс интересов и равнозначность свободы и безопасности информации, являющихся системообразующими принципами правового обеспечения информационной безопасности³⁵, позволят достичь адекватного регулирования информационной сферы.

Ю.А. Нисневич отмечает: «Задача информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти должна решаться с учетом того, что именно государственная власть обязана обеспечивать, с одной стороны, гражданские свободы, защиту персональных данных, сохранность личной тайны, а, с другой стороны, защиту национальной информационной безопасности, охрану правопорядка и соблюдение законов»³⁶. Однако в системе задач указанный автор упускает выполнение государственными органами функций государства и, соответственно, своих полномочий, обеспечение принятия государственными органами управленческих и политических решений. «Каждый элемент системы органов государственной власти с учетом разделения этой системы по различным ветвям и уровням в сфере своей деятельности должен обеспечивать, как известно, организационные, координационные, представительские, исполнительские, контрольные и иные функции. Для их реализации требуется ... наличие определенных информационных ресурсов. Структура и объем информационных ресурсов, используемых каждым органом государственной власти, должны соответствовать конкретным функциям этого органа, его полномочиям и правовым формам принятия решений»³⁷.

Информирование о деятельности публичных органов может происходить относительно процесса деятельности и ее результатов. Представляется, что результаты их деятельности, особенно в части общественно значимой информации, должны быть открыты для общественного контроля. Информирование о процессе деятельности должно быть открыто в части сведений, доступность которых необходима в общественно значимом интересе и не препятствует эффективности деятельности публичных органов и государственного управления.

Государственная служба в целом и государственная гражданская служба в особенности, несмотря на происходящие процессы по увеличению их открытости, прозрачности их деятельности, продолжает стремиться к ограничению доступа к служебной информации. «Государственная гражданская служба, несмотря на кардинальные изменения, которые произошли в ее нормативно-правовой основе за последние годы, не стала более открытой для институтов гражданского общества и общественного контроля. Профессиональная деятельность государственных гражданских служащих ... по-прежнему окутана ореолом таинственности и секретности»³⁸. Результатом могут быть:

- для общества и его членов – не всегда понятные принимаемые решения и проводимые реформы;
- ухудшение имиджа государственных и муниципальных служащих;

³³ Осипова И. Транспарентность информационных систем как фактор повышения эффективности управленческих взаимодействий // *Власть*. 2011. № 12. С. 86; Лазаричева Е.С. Муниципальный уровень электронной демократии: теоретические и практические аспекты // *Власть*. 2013. № 4. С. 40.

³⁴ Перлинжейру Р. Кодификация права на доступ к информации в Латинской Америке // *Систематизация и кодификация информационного законодательства*. М.: ИГП РАН; Изд-во «Канон+», 2015. С. 17.

³⁵ Макаров О.С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секторов государств – участников Содружества независимых государств: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

³⁶ Нисневич Ю.А. Информация и власть. С. 93.

³⁷ Там же. С. 94.

³⁸ Костенников М.В., Куракин А.В., Кулешов Г.Н., Неспелов П.В. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения государственной гражданской службы в контексте противодействия коррупции // *Административное и муниципальное право*. 2012. №10. С. 26.

–противостояние гражданского общества и государственного аппарата.

Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрены две формы доступа к информации: предоставление и распространение. Кроме того, в федеральных законах используется понятие «раскрытие информации». Спецификой раскрытия является: 1) основа раскрытия – требование нормативно-правового акта; 2) доступ к раскрываемой информации ограничен не на основании норм законодательства, а на основании воли и решения правообладателя в силу определенной необходимости; 3) цель раскрытия – обеспечение общественно значимых интересов³⁹.

Обычно понятие «раскрытие» применяют в гражданско-правовой сфере. Думается, что нет препятствий для его активного введения для употребления по отношению к информации публичных органов. При этом под раскрытием служебной информации понимается обеспечение ее доступности для всех заинтересованных в этом лиц, независимо от целей получения данной информации, в соответствии с требованием федерального закона⁴⁰.

Таким образом, в составе общедоступной служебной информации можно выделить сведения, подлежащие предоставлению, распространению и раскрытию.

Служебная тайна имеет двойственную природу⁴¹: с одной стороны, она выступает подсистемой информации ограниченного доступа и в данном качестве представляет собой ограничение информационных прав различных лиц, с другой стороны, теоретически и практически выверенный режим служебной тайны, введенный в общегосударственном и общественном интересе, является гарантией открытости, так как вся служебная информация, не охраняемая в данном режиме, становится гарантированно открытой.

В современном законодательстве на фоне декларирования открытости и общедоступности информации о деятельности публичных органов пока преобладающим является подход, при котором органы государственного управления определяют, какие сведения могут быть раскрыты, какие, формально являясь доступными, практически останутся недоступными для физических и частных юридических лиц ввиду отсутствия ограничений по введению конфиденциальности и процессуальных механизмов обеспечения доступа⁴². Как справедливо отмечает Т.А. Полякова, практически любая служебная информация по решению органа государственного управления может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию⁴³.

Правовой режим служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны) является составной частью государственно значимой информации и защищается в административно-правовом⁴⁴ и информационно-правовом режиме. Основной целью защиты сведений в специальном режиме служебной тайны является обеспечение безопасности управленческой деятельности.

Оборот служебной информации должен производиться на основе презумпции открытости сведений о деятельности органов государственного управления с четкой регламентацией всех случаев ограничения доступа к служебным сведениям. Аналогична ситуация в зарубежных странах. Более широкая, чем в Российской Федерации, трактовка категории национальной безопасности и защиты государственных секретов в США и ряде других зарубежных стран способствует совершенствованию деятельности государственных органов в области обеспечения безопасности⁴⁵.

Закон Великобритании о свободе информации устанавливает среди видов сведений, функционирующих в режиме тайны, следующие: обеспечивающие безопасность страны, об уголовном рас-

³⁹ Околеснова О.А. Раскрытие информации как форма обеспечения доступа к информации, составляющей общественный интерес // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 794-798.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Комахин Б.Н. Административно-правовое и частноправовое регулирование информационных и инновационных отношений в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012.

⁴² Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 3.

⁴³ Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. №1. С. 20.

⁴⁴ Как отмечал О.С. Макаров, рассматривая особенности защиты государственных секретов, «основным правовым средством защиты государственных секретов является административно-правовой режим» (Макаров О.С. Указ. соч. С. 249).

⁴⁵ Верютин В.Н. Общественные отношения, возникающие в сфере отнесения сведений к государственной тайне // Вестн. Тамбов. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2010. № 4 (84). С. 313-323.

следовании, о коммерческих секретах, идентифицирующие данные и т.д. Остальная служебная информация является открытой⁴⁶. Законом Японии 2001 г. об опубликовании информации, принадлежащей административным органам, выделены пять категорий сведений, наличие которых в документах препятствует их предоставлению населению и организациям: идентифицирующие человека; публикация которых может нанести ущерб безопасности Японии; распространение которых может мешать полноценному административному делопроизводству, проведению инспектирования, ведомственных расследований, конкурсов⁴⁷.

По своей форме правоотношения в области сбора, создания, использования и предоставления служебной информации ограниченного доступа публично-правовые, одной из сторон которых всегда являются органы, реализующие функции государства и наделенные властными полномочиями⁴⁸.

Правовой режим служебной тайны формируется на основе столкновения конституционно-защищаемых интересов: человека и гражданина в получении максимального объема достоверных сведений о деятельности государства и органов, реализующих его функции, и государства в обеспечении безопасности и эффективности деятельности своих институтов. Таким образом, возникает проблема приоритета интересов. Совокупность сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, принципы ее формирования, видовое разнообразие во многом определяются состоянием сбалансированности отношений общества, личности и государства. Для соблюдения баланса интересов в российском праве требуется правовое понимание категории «общественные интересы», которые лежат в основе пределов общественного контроля.

При формировании круга сведений, охраняемых и защищаемых в режиме служебной тайны, следует принимать во внимание принцип «наименьшего ущерба», позволяющий учитывать в совокупности интересы заинтересованных сторон и существующие условия и обстоятельства предоставления. Л.К. Терещенко отмечает, что «всегда останутся виды информации, доступ к которым будет ограничен, причем такое ограничение во многих случаях непосредственным образом связано с защитой прав и свобод человека. Представляется, что сохранит свою значимость общее правило: открытость не может быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной»⁴⁹.

При ограничении доступа к публичной информации должен использоваться метод взвешивания конкурирующих интересов, то есть учитываться, что больше - публичный интерес в раскрытии информации либо частный или публичный интерес в обеспечении ее конфиденциальности. Обратившись к зарубежному опыту, можем остановиться на положениях Модельного межамериканского закона (ст. 43), которые гласят: «Публичный орган не может отказаться сообщить, имеется ли документ в его распоряжении, или раскрыть содержание документа в соответствии со ст. 40, за исключением случаев, когда ущерб, наносимый защищаемому интересу, перевешивает публичный интерес в получении доступа к этой информации»⁵⁰.

В то же время необходимо предусмотреть механизмы распространения и использования служебной информации с ограниченным доступом в обход установленного режима, если она является общественно значимой и действия производятся в государственных, общественных и иных публичных интересах.

Представляется, что необходимо наличие выделенного субъекта, наделенного полномочиями надзора за правомерностью введения правового режима служебной тайны и разрешения возникающих информационных споров между органами государственного управления, между публичными органами и частными лицами для обеспечения превалирования общенациональных интересов над узковедомственными. Основной задачей выделенного органа надзора и разрешения спорных ситуа-

⁴⁶ Богдановская И.Ю. Конституционное государство в условиях информационного общества (зарубежный опыт) // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): сб. ст. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 250-256, 252.

⁴⁷ Анисимцев Н.В. Правовая система Японии: Краткий обзор // Юридический мир. 2003. № 6. С. 38 - 39.

⁴⁸ О.С. Макаров высказывает аналогичную позицию, указывая, что «основным доказательством публично-правового характера отношений по поводу государственных секретов является сущность реализуемого (защищаемого) посредством указанных отношений интереса..., понятиями “государственная тайна”, “служебная тайна” охватываются такие последствия несанкционированного распространения .., как создание угрозы национальной безопасности. Национальная безопасность, несомненно, является публично-правовым институтом, соответствующим, и отношения по ее обеспечению ... носят публично-правовой характер» (Макаров О.С. Указ. соч. С. 190).

⁴⁹ Терещенко Л.К. Указ. соч.

⁵⁰ Цит. по: Перлингейру Р. Указ. соч. С. 27-28.

ций должно стать нахождение баланса между потребностями открытости и защитой служебных сведений. Служебная информация должна быть оптимально распределена между общедоступной служебной информацией и служебной информацией ограниченного доступа, чтобы сбалансировано защищались цели максимальной пользы для общества.

Аналогичный надзорный орган, действующий в информационной сфере, независимость которого зафиксирована и гарантирована законодательно, имеется в ряде государств – Азербайджане (Уполномоченное агентство), Антигуа и Барбуда (Информационный комиссар), Гондурасе (Институт комиссаров), Индии (Центральная информационная комиссия), Либерии (Независимый информационный комиссар), Македонии (Комиссия по защите права на свободный доступ к информации публичного характера), Мексике (Федеральный институт доступа к информации и защиты данных), Сальвадоре (Институт доступа к публичной информации), Сербии (Комиссар), Словении (Комиссар по доступу к публичной информации), Чили (Совет по прозрачности)⁵¹.

Думается, что создание подобного органа в нашей стране, реальная независимость которого была бы гарантирована законодательно, способствовало бы упрочению в Российской Федерации основ демократии, открытости и прозрачности деятельности системы государственных органов, борьбе с коррупцией и иными негативными факторами современной действительности.

Неопределенность, отсутствие полной институциональной оформленности служебной тайны создает возможность неограниченного административного усмотрения со стороны заинтересованных структур в процессе правоприменения, ведет к произволу, нарушению принципов равенства и верховенства закона, так как они могут быть обеспечены только в условиях единообразного понимания и толкования совокупности норм, регулирующих правовой режим служебной тайны.

Поступила в редакцию 22.05.15

G.G. Kamalova

ISSUES OF INFORMATION SECURITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article examines the institutional affiliation of administrative secret in the system of administrative information and the main ideas of differentiation. Any information collected and produced by state and municipal authorities in their efforts to implement the functions of the state, is service information and is referred to in the information law as “information about the activities of state bodies and local authorities”. The latter concept and the concept of “service information” are the reflection of different aspects of the same phenomenon of the content of information support of public authorities. At the same time the concept of “service information” legally is not adequately defined. Service information of state and municipal authorities is divided (by the degree of access) into public official information provided and disclosed to the significant public interest, and restricted service information (official secrecy), the confidentiality of which is provided in the public interest to ensure the effectiveness of the government. This fact is not clearly fixed in Russian law. Differentiation of these legal regimes should be done on the ideas of balance of interests of a person, society and the state and on the principle of “least harm”. It requires systematization of information on the activities of public bodies, access to which can not be restricted, as well as the definition of “socially significant information” with the establishment of non-restriction of access to it. The author believes that in Russia we can use the experience of foreign countries and legally define an independent oversight body that will control the legality of the introduction of legal regime of official secrecy and resolve information disputes between state bodies, public authorities and individuals to ensure the prevalence of national interests over narrow departmental.

Keywords: restricted access information, privacy, administrative secret, administrative information, legal status, public relevant information, balance of interests.

Камалова Гульфия Гафиятовна
кандидат юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

Kamalova G.G.,
Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

⁵¹ Перлинжейру Р. Кодификация права на доступ к информации в Латинской Америке. С. 19.