



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ**

КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ

ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ «ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ
ИНФОРМАЦИИ»**

Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), руководителем юридического департамента ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2013

Содержание

Резюме, краткое изложение рекомендаций

Введение

1. Международные стандарты в области права на информацию, включая требования к возможным ограничениям такого права

1.1. Значение права на информацию

1.2. Ограничения права на информацию

2. Анализ норм законодательства Республики Беларусь о праве на информацию, описание регулирования аналогичных правоотношений в других государствах участниках ОБСЕ

3. Анализ проекта Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»

3.1. Общие замечания и комментарии

3.2. Комментарии и предложения к положениям законопроекта, регулиующим защиту персональных данных

3.3. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о служебной информации ограниченного распространения.

3.4. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о составе общедоступной информации.

3.5. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о предоставлении общедоступной информации на основании обращения.

3.6. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о распространении общедоступной информации.

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ положений предоставленного проекта «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», которые могут затрагивать право на информацию, в контексте положений международных договоров, Конституции Республики Беларусь, действующего национального законодательства, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к следующему общему заключению.

Предлагаемое регулирование заявляет и в значительной степени реализует интенцию законодателя повысить уровень гарантий конституционного права граждан на поиск и получение информации. Законопроект не вводит каких бы то ни было ограничений свободы информации, впрочем таковые могут быть результатом некорректного формирования правоприменительной практики. Основным же недостатком рассматриваемого документа следует признать половинчатость мер, обеспечивающих реализацию права граждан на информацию. Предложенные рекомендации направлены на преодоление некоторых недостатков законопроекта, которые требуют доработки.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Повышает степень защиты права граждан на информацию, выводя регулирование реализации указанного права на уровень нормативного акта - закона, призванного регулировать наиболее важные общественные отношения.
- Устанавливает новый уровень информационной прозрачности органов государственной власти, предписывая обязательно публиковать и делать доступным для публики определённый массив информации.
- Создает предпосылки для надлежащей правовой охраны персональных данных граждан как конституционно значимой ценности.

В то же время, законопроект содержит следующие существенные негативные моменты:

- Не в полной мере реализует принцип открытости органов власти, так как не устанавливает их обязанность максимально полно раскрывать общедоступную информацию, с одной стороны, и не предусматривает максимальные условия гражданину для реализации его прав на получение, с другой.
- Вопрос полноценного регулирования защиты персональных данных не решен, правовая основа для этого важнейшего правового института заложена таким образом, что возникают потенциальные коллизии законодательства.

- Формулировки положений проекта позволяют толковать их ограничительно, не в пользу гражданина, являющегося субъектом информационных отношений.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Дополнить положения законопроекта, установив принцип открытости общедоступной информации, обеспечиваемый обязанностью органов власти способствовать распространению соответствующей информации.
2. Обеспечить дополнительные гарантии права граждан на информацию, установив право искать, в том числе запрашивать информацию любыми законными способами с выбором любой удобной формы, если иное прямо не предусмотрено законом.
3. Предусмотреть законодательное закрепление принципа недопустимости требования от запрашивающего информацию лица подтверждения обоснованности такого запроса.
4. Исключить из законопроекта дефиницию категории «персональные данные» в предложенной формулировке. Проект должен включать формулировку, которая должна стать универсальной для всего информационного законодательства и использоваться для формирования полноценной правовой базы для регулирования отношений по поводу использования персональных данных.
5. Предусмотреть в качестве поручения уполномоченным органам разработку и принятие закона «О персональных данных».
6. Перенести из статьи 18.1 в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» положение о том, что перечень информации, относящейся к служебной информации, не может быть ограничен в распространении.
7. Дополнить статью 18.1, установив перечень информации, которая не может быть ограничена в распространении в качестве служебной.
8. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него полное описание экологической информации, как того требуют положения Орхусской Конвенции.
9. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него информацию об исполнении бюджетов органами власти.
10. Установить соотношение предлагаемого в проекте закона регулирования с уже

существующим в действующих законодательных актах в целях недопущения ограничения права граждан на информацию. Если координация законодательных актов не будет произведена, представляется необходимым отказаться от предложенных для включения в статью 21 Закона формулировок, устанавливающих основания отказа от ответа на обращение с запросом информации.

11. Формулировки законопроекта, предусматривающие основания для отказа в предоставлении информации, должны быть скорректированы таким образом, чтобы не допустить нарушения права граждан на информацию в результате произвольного толкования его положений правоприменительными органами.
12. Расширить перечень информации, обязательной к размещению на Интернет сайтах органов власти в соответствии с предложенными рекомендациями.
13. Предусмотреть в законе основные требования к форме представления и поддержанию актуальности информации об органах власти.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в контексте действующего конституционно-правового регулирования, законодательства об информации,¹ а также международных норм о свободе выражения мнений и возможных случаях ограничения такой свободы, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был разработан Правительством Республики Беларусь в рамках реализации плана подготовки законопроектов на 2012 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 21 от 09.01.2012, и внесен в Палату Представителей Национального Собрании (Парламента) в октябре 2012 года. Целью принятия нового законодательного акта, исходя из сформулированного Президентом поручения, должно стать усовершенствование закона «Об информации, информатизации и защите информации» с учетом практики его применения для «обеспечения информационной открытости деятельности государственных органов».²

Законопроект был принят в первом чтении Палатой Представителей Национального Собрании 30 мая 2013 года, и был рекомендован к внесению на рассмотрение во втором чтении. Немаловажно отметить, что в рамках процедуры первого чтения текст законопроекта был скорректирован, в том числе, из него была изъята статья, регулирующая проведение государственными органами открытых заседаний и открытых судебных заседаний, при этом некоторые ее положения были перенесены в другие разделы закона, а некоторые исключены вообще. Именно текст законопроекта, принятого в первом чтении, был представлен на рассмотрение эксперту, в отношении него сформулированы комментарии.

В случае принятия законопроекта, он станет одним из источников права, определяющих реализацию гражданами Республики Беларусь права на информацию.

Раздел I настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Беларусь в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты,

¹ Исследовались тексты законов, нормативно-правовых актов Республики Беларусь и законопроекта на русском языке.

² Пункт 32 Указа Президента Республики Беларусь № 21 от 09.01.2012 года «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2012 год», текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31140848&sublink=2 3

касающиеся права на информацию, а также рассматриваются вопросы ограничения обозначенного права в целях защиты иных ценностей.

Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Беларусь. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций и их уполномоченных органов, решениях международных судов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 исследования проведено исследование действующего информационного законодательства Республики Беларусь на предмет регулирования свободы поиска и получения информации, а равно открытости деятельности органов государственной власти.

В разделе 3 содержится анализ положений законопроекта с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре законодательства Республики Беларусь, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, доступной для исследования. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, практике государств-участников ОБСЕ, учитывают систему правового регулирования информационных отношений Республики Беларусь и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОГО ПРАВА

1.1. Значение права на информацию

Право на информацию, под которым понимается право искать, получать и распространять информацию, признается одним из важнейших прав человека.

Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (далее именуемая «ВДПЧ»),³ основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, в статье 19 защищает право на информацию следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый «МПГПП»)⁴ – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Республикой Беларусь и вступивший в силу для республики 03 января 1976 года,⁵ гарантирует право на информацию в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

- «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи,

³ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>.

⁵ Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 5 октября 1973 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах».

независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Статья 8 Конституции Республики Беларусь включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Часть 3 указанной статьи говорит о том, что:

«Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции»

Статья 21 основного закона Республики Беларусь провозглашает следующее:

«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»,⁶ одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике является приоритет общепризнанных принципов международного права. Статья 20 обозначенного закона включает нормы международного права в состав законодательства Республики Беларусь. Такие нормы применяются непосредственно, если из положений международных актов не следует, что для их применения необходимо принятие национальных законодательных актов.

Право на информацию гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, став государством-участником этой организации 30 января 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки⁷,

⁶ Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

⁷ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. Текст акта доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению⁸, Парижская хартия, согласованная в 1990 году⁹, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году¹⁰, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле¹¹.

Итоговый документ Венской встречи 1986 представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания¹², в частности, провозглашает следующие принципы обеспечения государствами права на информацию:

«(34) Они <Государства-участники> будут продолжать прилагать усилия с целью содействовать постоянному расширению знаний и пониманию жизни в их государствах, тем самым способствуя росту доверия между их народами.

Они будут предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов.

В этой связи и согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации они будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут

(...)

⁸ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Документ доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/14305>

⁹ Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹⁰ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹¹ Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

¹² Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Выдержки из документа доступны на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14744>

– разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода.

С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами

(35) Они будут использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации. Они будут также поощрять сотрудничество и обмены между их соответствующими учреждениями, организациями и техническими экспертами и работать в направлении гармонизации технических стандартов и норм. Они будут учитывать воздействие этих современных средств связи на их средства массовой информации.

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на информацию является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),¹³ которая, касаясь свободы информации, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

¹³ Организация Объединенных Наций. Шестдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 года. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».¹⁴

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что "[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека".¹⁵ Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Стоит отметить и закрепление на международном уровне права на доступ к конкретным видам информации. В частности, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция),¹⁶ участником которой является Республика Беларусь, предусматривает обеспечение открытости экологической информации. Конвенцией установлены условия получения экологической информации: обязанность государственных органов предоставлять экологическую информацию (преимущественно по своей инициативе, но также и по запросу заинтересованных лиц), форма и сроки ее предоставления, закрытый перечень случаев, когда информация не может быть предоставлена. В частности, срок ответа на запрос заинтересованного лица не может превышать одного месяца (с возможностью продления такого срока до двух месяцев в исключительных случаях).

Важно упомянуть и такое правило Конвенции: если государственный орган не располагает запрашиваемой экологической информацией, он в максимально сжатые сроки информирует подателя просьбы о государственном органе, в который, как он считает, можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передает эту просьбу такому органу и соответствующим образом уведомляет об этом подателя просьбы.

¹⁴ Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

¹⁵ Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.

¹⁶ Официальный текст Конвенции на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

Существенное правило состоит также в том, что если информация не подлежащая раскрытию, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, государственные органы обязаны представлять остальную часть запрашиваемой экологической информации.

Наконец, нужно отметить, что экологической в соответствии со статьей 2 указанной Конвенции признается информация о:

«*a*) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

b) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте *a* выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

c) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте *b* выше».

При этом необходимо подчеркнуть, что экологическая информация должна соответствовать ряду предъявляемых требований: достоверности, полноте, своевременности, подготовленности к использованию, наличию необходимой формы, доступности и проверяемости.

Наконец, международные стандарты регулирования доступа к информации о деятельности органов власти могут быть почерпнуты в документах Совета Европы. Несмотря на то, что Республика Беларусь не является участником указанной организации, принятые ей документы могут быть рассмотрены в качестве примеров общеевропейского подхода к регулированию правоотношений в сфере информации. Среди таковых необходимо особо выделить Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам, принятую Комитетом Министров 27 ноября 2008 года на заседании

заместителей Министров иностранных дел № 1042-бис.¹⁷ В связи с тем, что положения этого документа не являются обязывающими для Республики Беларусь, они будут приводиться в качестве примера регулирования, наряду с примерами национального законодательства стран-участников ОБСЕ.

1.2. Ограничения права на информацию

Право на информацию не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать определенные законом цели.

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения права на информацию. Она гласит:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, любое иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насущная общественная потребность»¹⁸; что причины, приводимые государством в качестве

¹⁷ Текст Конвенции на русском языке (неофициальный перевод) доступен в сети Интернет по адресу <http://medialaw.asia/document/-5910>.

¹⁸ См., например, решение Европейского Суда по правам человека по делу "Хрико против Словакии" (Hričo v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на Интернет-сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.¹⁹ Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».²⁰

Статья 10 ЕСПЧ (часть 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на информацию.

Необходимо отметить, что Конституция Республики Беларусь также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом, соответствующие принципам международного права. Основной закон в статье 23 устанавливает принцип, в соответствии с которым «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

¹⁹ См. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://law.delovoimir.kz/laws/view/126>.

²⁰ Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

Статья 34 Конституции, гарантирующей право на свободу информации, устанавливается возможность ограничения этого права законодательством «в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ, ОПИСАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ АНАЛОГИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДРУГИХ ГОСУДАРСТВАХ УЧАСТНИКАХ ОБСЕ

Национальное законодательство Республики Беларусь об информации включает конституционные нормы, находящие развитие в отраслевых актах законодательства Республики.

Так, статья 33 Конституции провозглашает:

«Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них».

Статья 34 Конституции гарантирует гражданам Республики Беларусь:

«право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы».

Кроме того, статья 37 Основного закона, гарантируя право на непосредственное управление государством, предусматривает его обеспечение «проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами».

Общие гарантии права на информацию, установленные Конституцией Республики Беларусь, находят отражение в законодательстве об информации. основополагающим актом регулирования информационных отношений является Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»²¹. Закон регулирует отношения, возникающие при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, а также

²¹ Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1552>.

пользовании информацией, при создании и использовании информационных технологий, информационных систем и информационных сетей, формировании информационных ресурсов, в рамках организации и обеспечении защиты информации.

Статья 4 формулирует следующие принципы регулирования информационных отношений:

свобода поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также пользования информацией;

установление ограничений распространения и (или) предоставления информации только законодательными актами Республики Беларусь;

своевременность предоставления, объективности, полноты и достоверности информации;

защита информации о частной жизни физического лица и персональных данных;

обеспечение безопасности личности, общества и государства при пользовании информацией и применении информационных технологий;

обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации информационных систем и информационных сетей в случаях, установленных законодательством Республики Беларусь.

Статья 6 закона гарантирует право на информацию, формулируя его как возможность осуществлять поиск, получение, передачу, сбор, обработку, накопление, хранение, распространение и (или) предоставление информации, пользование информацией в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица, в соответствии с указанной статьей, обязаны предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с информацией, затрагивающей их права и законные интересы, в порядке, установленном настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь. Наконец, гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды в порядке, установленном актами законодательства Республики Беларусь.

Статья 6 вводит ограничение права на информацию, указывая, что такое не может быть использовано для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний.

Статья 16 Закона устанавливает весьма широкий перечень видов информации, которая является общедоступной, и доступ к которой не может быть ограничен.

Необходимо отдельно отметить, что Закон «Об информации, информатизации и защите информации» изымает из сферы своего действия отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации и охраной результатов интеллектуальной деятельности (статья 2).

Отдельные аспекты реализации права на информацию реализованы в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»,²² который гарантирует право граждан на обращения, подаваемые в устной, электронной или письменной форме в организации и к индивидуальным предпринимателям.

В отношении регулирования вопросов защиты персональных данных, а равно доступа граждан к информации, законодательство Республики Беларусь определяет лишь общие вопросы (без четкого механизма их реализации, либо с формированием такого механизма по отдельным вопросам), а также фрагментарно регулирует отдельные сферы, в которых используются персональные данные либо осуществляется доступ к информации. Указанные вопросы регулируются лишь в Законах «Об информации, информатизации и защите информации», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «О регистре населения» не существует отдельных законов о персональных данных и о доступе к информации.

В качестве иного подхода можно привести регулирование, сформированное в Российской Федерации, также государства - участника ОБСЕ, а равно участника Союзного государства, сформированного совместно с Республикой Беларусь.²³ В России приняты федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и защите

²² Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 года № 300-З. Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1852>

²³ В соответствии с Договором между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 года «О создании Союзного государства» целями Союзного государства «неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; формирование единой правовой системы демократического государства».

информации»,²⁴ «О персональных данных»,²⁵ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,²⁶ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»,²⁷ содержащие более полное регулирование вопросов в указанных сферах.

Сходным образом сформирована правовая база еще одного государства-члена ОБСЕ, имеющего сходную с Беларусью правовую систему, - Республики Казахстан. В этой стране приняты Закон Республики Казахстан «О персональных данных и их защите»,²⁸ Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»²⁹, в Законе «Об информатизации» выделен отдельный раздел, содержащий положения, относящиеся к регулированию доступа к электронным информационным ресурсам.

В рамках настоящего заключения эксперт считает необходимым сослаться на регулирование в обозначенных странах в качестве примеров, которые могут быть использованы для восполнения пробелов законодательства.

²⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>

²⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ. Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2006/07/29/personaljnnye-dannye-dok.html>.

²⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html>

²⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2008/12/26/sud-internet-dok.html>.

²⁸ Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года № 94-V «О персональных данных и их защите». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31396226.

²⁹ Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30086115#pos=36;21

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ»

Анализируемый законопроект содержит 3 статьи, вносит изменения в 12 статей Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и дополняет закон двумя новыми статьями (18.1 и 22.1). Ниже приводятся комментарии, которые организованы, исходя из предложенного изменения регулирования отдельных правовых институтов. Аналитические материалы сопровождаются рекомендациями по улучшению содержания и текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь, международными стандартами демократии и свободы информации, опыта стран ОБСЕ в регулировании сходных вопросов, в целях принятия применимого на практике и эффективного закона, обеспечивающего защиту прав и свобод граждан Беларуси.

3.1. Общие замечания и комментарии

Несмотря на то, что информационное законодательство Республики Беларусь в целом гарантирует право на информацию, обеспечивая полноту, достоверность и своевременность предоставления такой информации государственными органами, как представляется, принцип свободы информации реализован законодательством недостаточно последовательно. Как действующий закон, так и предложенный законопроект не формулируют принцип информационной открытости органов власти. Важно отметить, что соответствующий потенциал в законодательстве есть: закон «Об информации, информатизации и защите информации» определяет информацию, доступ к которой не ограничен, как общедоступную и устанавливает перечень информации, которая не может быть изъята из категории общедоступной. Законопроект расширяет указанный перечень, тем самым, расширяя возможности реализации права на информацию.

Однако, законодательным гарантиям общедоступности информации не коррелирует ясно и недвусмысленно сформулированная обязанность органов власти распространять такую общедоступную информацию в проактивном режиме, за исключением опубликования перечня информации, прямо предусмотренного законом. Закон не формулирует принципа открытости информации, который бы состоял в обязанности органов власти раскрывать не только прямо предусмотренную законом информацию, но и любую общедоступную

информацию, находящуюся в распоряжении соответствующих органов и относящуюся к их деятельности³⁰.

Кроме того, закон содержит недостаточно императивные указания на необходимость предоставления общедоступной информации в ретроактивном режиме, т.е. по запросу заинтересованного лица (как правило, в нем говорится о том, что информация *может* предоставляться различными способами, а *не должна* быть предоставлена одним из способов).

Еще одно существенное замечание общего характера состоит в том, что и действующее законодательство Республики Беларусь и предложенный к рассмотрению проект закона исходят из того, что хотя базовое право на информацию гарантировано законом, порядок его реализации должен регламентироваться нормативными правовыми актами. Представляется, что в большей степени принципу свободы поиска информации соответствует подход, исходящий из того, что гражданин вправе сам определять форму и порядок поиска информации, руководствуясь лишь базовыми минимальными требованиями, закрепленными непосредственно в законе, если только иное прямо не предусмотрено императивными нормами. Такой подход, к примеру, реализован в законодательстве Российской Федерации: пункт 2 статьи 7 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» формулирует следующее правило: в случае, если форма предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не установлена, она может определяться запросом пользователя.

Анализируя составляющие института субъективного права на информацию, нельзя не отметить, что ни действующий закон, ни предлагаемые поправки, не формулируют принципа недопустимости выяснения причин запроса информации. Между тем, как европейское право, так и российское законодательство четко и недвусмысленно гарантируют право на получение информации вне зависимости от причин, по которым информация запрашивается.³¹ Отсутствие этого принципа в законодательстве Республики

³⁰ Пример иного подхода можно обнаружить в Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, которая в статье 10 предписывает органам власти «по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано, принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов, которыми они располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информированному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес».

³¹ К примеру, часть 1 статьи 4 Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам гласит: «Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому официальному документу». Российский закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в статье 8 гарантирует право пользователя информации не обосновывать необходимость получения запрашиваемой

Беларусь может привести к произвольному и необоснованному ограничению прав граждан правоприменительными органами.

Исходя из вышесказанного, представляется, что существенными гарантиями свободы информации могло бы стать закрепление в законодательстве принципа открытости (прозрачности) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (за исключением случаев, предусмотренных законом), с одной стороны, и формулирование права на информацию как возможности, в числе прочего, искать информацию любыми законными способами и обращаться за ней в любой удобной форме, если иное прямо не предусмотрено законодательством.

Рекомендации:

- 1. Дополнить положения законопроекта, установив принцип открытости общедоступной информации, обеспечиваемый обязанностью органов власти способствовать распространению соответствующей информации.*
- 2. Обеспечить дополнительные гарантии права граждан на информацию, установив право искать, в том числе запрашивать информацию любыми законными способами с выбором любой удобной формы, если иное прямо не предусмотрено законом.*
- 3. Предусмотреть законодательное закрепление принципа недопустимости требования от запрашивающего информацию лица подтверждения обоснованности такого запроса.*

3.2. Комментарии и предложения к положениям законопроекта, регулирующим защиту персональных данных

Законопроект содержит ряд положений, уточняющих порядок использования персональных данных в информационных отношениях. Так, он включает категорию «персональные данные» в понятийный аппарат Закона «Об информации, информатизации и защите информации», а также устанавливает в качестве одной из целей защиты информации «сохранение и неразглашение информации о частной жизни физических лиц и персональных данных, содержащихся в информационных системах». Наконец, законопроект последовательно внедряет правило о получении в обязательном порядке

информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, доступ к которой не ограничен.

письменного согласия лица на обработку его персональных данных, если иное прямо не предусмотрено законом.

Представляется обоснованным и необходимым включение в закон цели сохранения и неразглашения информации о частной жизни физических лиц и персональных данных. Она соответствует санкционированным статьей 19 МПГПП принципам допустимости ограничения права на информацию для защиты интересов третьих лиц.

Положительным аспектом законопроекта является и то, что им устанавливается обязательность получения письменного согласия лица на обработку его персональных данных, если иное не предусмотрено законом.

Однако необходимо отметить, что указанные поправки могут признаваться позитивными исключительно в контексте того, в Республике Беларусь не существует действующего полного регулирования вопросов, связанных с оборотом персональных данных. В условиях существования пробелов в законодательстве, уровень защиты персональных данных поневоле должен быть «завышенным», с тем, чтобы не допустить нарушения прав и свобод субъектов персональных данных. Предложенная законодателем мера может рассматриваться как временная и должна сохраняться до принятия законодательства о персональных данных³². Очевидно, что в условиях развития ИКТ, которое в частности, призван учитывать Закон РБ «Об информации, информатизации и защите информации» письменная форма согласия на обработку персональных данных не всегда может быть доступна, признаваться корректной, не чрезмерной и отвечающей требованиям защиты интересов гражданина.

Как пример подхода, отличающегося от предлагаемого регулирования, может быть приведен принцип, сформулированный в пункте 4 статьи 9 российского Федерального закона «О персональных данных». В соответствии с ним, письменное согласие на обработку персональных данных должно быть получено только в случаях, прямо предусмотренных законом, в остальных случаях соответствующие действия могут выполняться с согласия полученного в иных формах, позволяющих подтвердить факт соответствующего волеизъявления. Сходный принцип установлен и статьей 8 Закона Республики Казахстан «О персональных данных». Пункт 1 указанной статьи говорит о том, что «субъект или его законный представитель дает (отзывает) согласие на сбор,

³² При этом важно отметить, что до устранения пробела в правовом регулировании оборота персональных данных, не может применяться аналогия закона или права, так как в соответствии со статьей 72 Закона РБ «О нормативных правовых актов», аналогия не может быть использована «в случае привлечения к ответственности, ограничения прав и установления обязанностей».

обработку персональных данных письменно или в форме электронного документа либо иным способом с применением элементов защитных действий, не противоречащих законодательству Республики Казахстан».

Что касается внесения в законопроект понятия «персональные данные» (п. 1 ст. 1 законопроекта), то в контексте предложенной дефиниции, такое действие является излишним, не находящимся в логике формирования законодательного массива Республики Беларусь и выхолащивающим смысл предлагаемого в отношении персональных данных регулирования в принципе. Указанное понятие уже присутствует в законодательном акте, а именно, в Законе Республики Беларусь «О регистре населения»³³. Рассматриваемый законопроект не вводит каких-либо уточнений в значение термина «персональные данные», обусловленных целями регулирования информационных отношений, при этом дефиниция проекта незначительно отличается от той, которая приведена в законе «О регистре населения». Тем самым, в нарушение требований Закона РБ «О нормативных правовых актах» (статьи 9, 23, 32) к нормотворческой технике происходит «задвоение» нормативных положений, которое может привести к некорректному толкованию нормативных правовых актов.

При сохранении подхода, реализованного в проекте закона, категория «персональные данные» будет толковаться как относящаяся исключительно к регистру населения. При этом, так как закон «О регистре населения» является специальным по отношению к информационному, его положения будут иметь приоритет, то есть, по сути, с принятием предлагаемого законопроекта, регулирование персональных данных никак не измениться. Между тем, очевидно, что обработка таких данных осуществляется не только в целях формирования и наполнения регистра населения и осуществление такой деятельности требует полноценного правового регулирования в целях защиты прав и свобод субъектов персональных данных, а также законных интересов лиц, обрабатывающих персональные данные для достижения законных целей.

Рекомендации:

- 1. Исключить из законопроекта дефиницию категории «персональные данные» в предложенной формулировке. Проект должен включать формулировку, которая должна стать универсальной для всего информационного законодательства и использоваться в дальнейшем для формирования полноценной правовой базы*

³³ Закон Республики Беларусь № 418-3 от 21 июля 2008 года «О регистре населения». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10800418&p2={NRPA}>

регулирования отношений по поводу использования персональных данных.

- 2. Предусмотреть в статье 2 законопроекта в качестве поручения уполномоченным органам разработку и принятие закона «О персональных данных».*

3.3. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о служебной информации ограниченного распространения

Законопроектом предлагается внести в Закон «Об информации, информатизации и защите информации» статью 18.1, устанавливающую основы регулирования режима служебной информации ограниченного распространения. Следует согласиться с разработчиками законопроекта, которые указывают в Пояснительной записке к проекту, что закрепление порядка отнесения информации к служебной информации ограниченного распространения на уровне подзаконного акта (изданного Правительством Республики Беларусь) не отвечает требованиям статьи 23 Конституции, в соответствии с которой права и свободы могут быть ограничены только в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, внесение в закон положений о служебной информации ограниченного распространения приближает регулирование в этой области как к конституционным, так и международным стандартам (статья 19 МПГПП).

Также позитивным представляется то обстоятельство, что решение об отнесении информации к ограниченной принимается руководителем государственного органа. Это означает гарантию принятия взвешенного решения об ограничении доступа к информации, за которое несет ответственность конкретное должностное лицо. Риск произвольного и откровенного незаконного ограничения распространения информации в этом контексте отношении снижается.

Предложенное регулирование содержит базовые критерии для отнесения информации к категории служебной информации ограниченного распространения и предусматривает, что перечень сведений, относящихся к служебной информации, утверждается Советом Министров, доступ к такому перечню не может быть ограничен. Представляется, что такое указание должно содержаться не в специально вводимой в закон статье, а в перечне общедоступной информации, доступ к которой не может быть ограничен (статья 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Вместе с тем, регулирование рассматриваемого аспекта представляется не совсем полным, так как не позволяет установить баланс между гарантией права на информацию и защитой общественных и государственных интересов. Установив возможность признания информации ограниченной в распространении, законодатель не сформулировал те категории информации, которые не могут быть отнесены к категории служебной (по аналогичной логике, например, строится структура Закона РБ от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах»).

Очевидно, что помимо общего перечня общедоступной информации, в данном случае должен присутствовать также специальный перечень информации, которая не может быть ограничена при отнесении к категории служебной, но может быть отнесена, например, к категории государственного секрета. Например, структура органов, обеспечивающих национальную безопасность, может быть засекречена как государственный секрет, но информация о структуре иных органов власти не может быть отнесена к категории служебной информации ограниченного распространения. В этой связи представляется необходимым дополнить положения статьи 18.1, предлагаемой к внесению в законопроект, перечнем данных, которые не могут быть засекречены именно в качестве служебной информации.

Рекомендации:

- 1. Перенести из статьи 18.1 в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» положение о том, что перечень информации, относящейся к служебной информации, не может быть ограничен в распространении.*
- 2. Дополнить статью 18.1, установив перечень информации, которая не может быть ограничена в распространении в качестве служебной.*

3.4. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о составе общедоступной информации.

Законопроектом предлагается расширить перечень информации, которая является общедоступной и не подлежит ограничению (путем внесения соответствующих изменений в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»). Расширение перечня общедоступной информации может рассматриваться позитивно, так как означает повышения уровня гарантий реализации права граждан Республики Беларусь на информацию.

Вместе с тем, как представляется, перечень общедоступной информации подлежит дополнительному расширению с учетом требований международных обязательств Республики Беларусь и требований национального законодательства.

В частности, статья 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» указывает на недопустимость, ограничения доступа к информации об экологической обстановке. Между тем, как указывалось выше, при описании обязательств, принятых Республикой Беларусь в рамках присоединения к Орхусской конвенции, состав экологической информации, которая должна быть предоставлена гражданам, является более объемным (во всяком случае, он сформулирован в международном договоре более подробно и четко, чем в национальном законодательстве). Представляется, что эффективное применение указанной Конвенции должно быть обеспечено путем принятия соответствующего национального законодательства, то есть, в конкретном случае – в виде уточнения перечня статьи 16.

Также представляется необходимым внесение в закон положений, в соответствии с которыми информация об использовании бюджетных средств (отчеты об исполнении бюджетов) не подлежала бы ограничению. Такое требование, как представляется, коррелирует содержанию положений статьи 135 Конституции Республики Беларусь. Заметим, что сходное регулирование присутствует и в законодательстве Российской Федерации: подпункт 3 пункта 4 статья 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусматривает, среди прочего, недопустимость ограничения доступа к информации об использовании бюджетных средств.

Рекомендации:

- 1. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него полное описание экологической информации, как того требуют положения Орхусской Конвенции.*
- 2. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него информацию об исполнении бюджетов органами власти.*

3.5. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о предоставлении общедоступной информации на основании обращения.

Рассматриваемым законопроектом скорректирован порядок предоставления информации по обращению (статья 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»). В частности, законопроект закрепляет право на направление обращения и получения ответа на него в электронной форме, а также предусматривает основания для отказа в предоставлении информации.

Предложенное регулирование представляется:

- а) недостаточно четким и не позволяющим реализовать право на информацию надлежащим образом;
- б) не скоординированным с действующим законодательством Республики Беларусь.

В отношении первого заявленного тезиса представляется возможным сформулировать следующие аргументы.

Во-первых, предложенная проектом редакция статьи 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» говорит о том, что предоставление информации *может* осуществляться по обращению. Использование такой терминологии может быть истолковано правоприменительными органами как предполагающее усмотрение органов, предоставляющих информацию по обращению. Между тем, предоставление общедоступной информации является обязанностью, корреспондирующей праву требовать предоставления информации.

Во-вторых, основания для отказа в предоставлении информации сформулированы таким образом, что их применение может приводить к нарушению прав граждан на получение информации. В частности, законопроект предусматривает возможность отказать в предоставлении информации, если запрашиваемая информация опубликована в СМИ или иным способом размещена в публичных информационных ресурсах. Указанный подход не может быть признан позволяющим лицу реализовать право на получение информации, так как факт нахождения документа (информации) в публичном доступе не означает автоматическую возможность найти его. Органу, отвечающему на запрос, должно быть вменено в обязанность указать лицу, направившему запрос, непосредственно на тот источник информации, где она может быть получена.

Именно такой подход, обеспечивающий максимально эффективную реализацию права человека на доступ к информации, нашел в общеевропейских документах, а равно в согласованных документах государств – участников ОБСЕ. Например, уже упомянутая

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам в числе форм предоставления доступа к документам, указывает на возможность предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на общедоступные альтернативные источники. В качестве примера национального регулирования можно привести Российскую Федерацию, где Пленум Верховного суда, разъясняя в своем постановлении «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»³⁴ нижестоящим судам порядок применения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», указал, что:

«если запрашиваемая информация опубликована в средствах массовой информации и (или) размещена на официальных сайтах судов в сети Интернет, суды вправе не предоставлять такую информацию, а ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта с указанием страницы, на которой размещена запрашиваемая информация».

Второй пример отказа в предоставлении информации, сформулированного таким образом, что его применение может ущемлять право на информацию – случай, когда документы, копии которых запрошены, хотя и находятся в государственном органе, но принадлежат другому государственному органу. Представляется, что в таком случае должно быть произведено взаимодействие органов государственной власти, и копия документа должна быть предоставлена лицу, запросившему ее, без его обращения в какие-либо другие органы. Вопросы межведомственного взаимодействия не должны препятствовать реализации прав граждан на получение информации.

Наконец, законопроект включает открытый перечень оснований для отказа в предоставлении информации и указывает на то, что такие основания, а равно порядок подачи и рассмотрения обращений за получением общедоступной информации определяются законодательными актами Республики Беларусь. Принимая во внимание тот факт, что Закон РБ «Об обращениях граждан и юридических лиц» содержит регулирование всех обозначенных вопросов, в том числе и включает перечень оснований

³⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 35 года Москва «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов». Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2012/12/19/otkritost-dok.html>.

для оставления обращений без рассмотрения по существу, отличающийся от перечня предлагаемого законопроектом, можно сделать вывод о том, что предлагаемое регулирование вводит дополнительные основания для отказа в предоставлении информации, то есть устанавливает дополнительные ограничения права на информацию.

Содержание второго тезиса состоит в том, что законопроект не устанавливает никакого соотношения с Законом РБ «Об обращениях граждан и юридических лиц», поэтому толкование нормативных правовых актов будет коллизионным. Если предположить, что предлагаемый законопроект не совпадает по предмету регулирования с действующим законом об обращениях граждан, то его следует признать недостаточным для регулирования, так как он не устанавливает порядок взаимодействия лиц, запрашивающих информацию и лиц, ее предоставляющих, сроки предоставления информации, порядок обжалования решений об отказе предоставления информации и т.д.

Рекомендации:

- 1. Установить соотношение предлагаемого в проекте закона регулирования с уже существующим в действующих законодательных актах в целях недопущения ограничения права граждан на информацию. Если координация законодательных актов не будет произведена, представляется необходимым отказаться от предложенных для включения в статью 21 Закона формулировок, устанавливающих основания отказа от ответа на обращение с запросом информации.*
- 2. Формулировки законопроекта, предусматривающие основания для отказа в предоставлении информации, должны быть скорректированы таким образом, чтобы не допустить нарушения права граждан на информацию в результате произвольного толкования его положений правоприменительными органами.*

3.6. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о распространении общедоступной информации.

Наиболее позитивными с точки зрения обеспечения права на информацию граждан Республики Беларусь являются положения законопроекта, предусматривающие предоставление и распространение общедоступной информации о деятельности государственных органов. Законопроект дополняет действующий закон, включая в него такую форму предоставления возможности получения информации, как проведение

открытых заседаний государственным органом, а также предусматривая обязательный минимальный объем информации, подлежащей распространению непосредственно в самом государственном органе и на его интернет сайте.

Признавая неоспоримый прогресс обозначенных дополнений законодательства, которые будут способствовать увеличению информационной прозрачности органов власти и реализации прав граждан на доступ к информации, эксперт, тем не менее, считает необходимым расширить перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию. С высокой долей вероятности можно говорить о том, что расширение такого перечня потребует корректировки иных законодательных актов Республики Беларусь, однако, как представляется, такая работа необходима, так как в результате гласность и эффективность функционирования органов власти, а равно уровень доверия граждан к ним существенно возрастут с связи повышением уровня их открытости.

К информации, которую необходимо включить в состав публикуемой на Интернет сайте государственных органов рекомендуется включить:

- а) тексты нормативных правовых актов, принятых соответствующим органом (статья 64 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»);
- б) проекты нормативных актов, разработанных таким органом (статьи 8, 43 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»);
- в) порядок поступления на государственную службу, объявления о проведении конкурса на занятие государственной должности в государственном органе (статья 28 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»³⁵);
- г) официальные заявления, пресс-релизы, материалы пресс-конференций, справочные, статистические материалы (статья 36 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»³⁶).

Помимо формирования списка информации обязательной для размещения на Интернет сайте государственного органа, в закон целесообразно внести некоторые базовые требования к качеству предоставления информации и ее своевременности. Информация

³⁵ Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/953>

³⁶ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 года № 427-З «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800427&p2={NRPA}>

должна размещаться в виде компьютерных файлов, совместимых с наиболее распространенными операционными системами и программным обеспечением, информация должна постоянно обновляться и поддерживаться в актуальном состоянии. Предпочтительно сформировать базовые принципы в законе, развивая их в подзаконном регулировании.

Рекомендации:

- 1. Расширить перечень информации, обязательной к размещению на Интернет сайтах органов власти в соответствии с предложенными рекомендациями.*
- 2. Предусмотреть в законе основные требования к форме представления и поддержанию актуальности информации об органах власти в Интернете.*