

НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ

Ю. Г. Просвирнин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 19 августа 2013 г.

Аннотация: проанализированы новейшие изменения в российском законодательстве, направленные на обеспечение права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления: институт открытых данных, принцип универсального доступа, мобильное правительство. Определены некоторые проблемные вопросы правового регулирования и задачи юридической науки в этой сфере.

Ключевые слова: конституция, право, гарантии, доступ, информация, органы власти.

Abstract: in article the latest changes in the Russian legislation, the rights of citizens directed on providing to information on activity of public authorities and bodies of local self-government are analysed: the institute of open data, the principle of universal access, m-Government. Some problem questions of legal regulation and problem of jurisprudence in this sphere are defined.

Key words: constitution, law, guarantees, access, information, authorities.

Право граждан на информацию является одним из важнейших политических и личных прав человека и гражданина, приоритет которых утверждён Конституцией РФ в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Его реализация, обеспечение свободного доступа к имеющей общественное значение информации, информационная открытость органов власти являются важнейшими условиями и критериями функционирования правового государства. Именно реализация права граждан на информацию обеспечивает реальное, а не только формальное участие граждан в жизни государства. Право граждан на информацию выступает связующим элементом всей системы основных прав и свобод. Только при условии его соблюдения можно говорить о фактической реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод. Право на информацию, как считает Дж. Мэрилл, возможно, самое важное из всех гражданских прав, поскольку информация лежит в основе любой системы власти¹.

В отсутствие свободного доступа граждан к информации, при информационной закрытости, «непрозрачности» органов власти весь набор демократических институтов легко может приобрести имитационно-декоративный характер, а «носитель суверенитета и единственный источник власти» может превратиться в манипулируемый «электорат». В связи с этим весьма показательно, что общественная дискуссия о характере сов-

¹ См.: Дэннис Э., Мэррил Дж. Беседы о массмедиа : пер. с англ. М., 1997. С. 96.

ременного политического процесса в России в значительной степени сфокусирована на проблемах прозрачности государственной власти и реализации права граждан на информацию².

Конституционное право на информацию – возможность каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Доступ к информации гарантируется конституционными нормами, возлагающими на органы государственной власти и местного самоуправления, на должностных лиц этих органов обязанность обеспечить возможность ознакомления каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24), ответственностью должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ст. 41), закреплением права на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 42).

Конституция РФ предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов, однако оно может быть ограничено исключительно федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) и только в определенных случаях.

В постановлениях Конституционного Суда РФ отмечается, что законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения, исключать возможность несоразмерного ограничения; ограничения должны быть адекватны социально необходимому результату и строго обусловлены указанными в Конституции публичными интересами³.

Основной массив норм, гарантирующих конституционное право на информацию, содержится в текущем законодательстве, которое развивает предписания Конституции и детально регулирует различные обще-

² Подробнее см.: *Афанасьева О.* Право граждан на информацию и его гарантии // Отечественные записки. 2004. № 3 (18). С. 71 ; *Козориз Н. Л.* Конституционно-правовое регулирование обеспечения права граждан на информацию // Право и государство : теория и практика. М., 2013. № 1 (97). С. 32–36 ; *Просвирнин Ю. Г.* Вопросы развития конституционного законодательства о праве граждан на доступ к информации // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора В. С. Основины / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 332–342.

³ См.: Постановления Конституционного Суда РФ: от 7 июня 2012 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А. Н. Ильченко» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28. Ст. 3977 ; от 16 июля 2008 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. В. Костылева» // Там же. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3695 ; от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // Там же. 2000. № 9. Ст. 1066 ; и др.

ственные отношения, формирует механизм реализации права на информацию⁴, хотя единого нормативного правового акта, который создавал бы такой механизм, пока не существует. Несколько лет назад был разработан проект федерального закона «О праве на информацию», однако до сих пор он находится в стадии рассмотрения: по состоянию на сентябрь 1997 г. был принят в первом чтении и направлен соответствующим государственным структурам на согласование. Нормы, обеспечивающие предоставление информации, доступ к информации, информационные услуги, закреплены во многих отраслях российского законодательства: 7 кодексах (Бюджетный, Налоговый, Таможенный, Таможенный Таможенного союза, ГК (ч. 2 и 4), КоАП, УК), 70 федеральных законах⁵, 15 указах Президента РФ⁶, 105 постановлениях Правительства РФ⁷, а

⁴ См.: *Алексеева М. В.* О проблемных вопросах реализации конституционного права на информацию как одного из основных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 16–19; *Бледнова Е. М., Ермаков В. Г.* «Электронное правительство» как гарантия реализации права граждан на информацию // Государство и общество : вчера, сегодня, завтра. Курск, 2012. Вып. 8 (3). С. 95–104; *Инишкова Е. Г.* Реализация прав граждан на доступ к информации в процессе формирования «электронного правительства» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1 (12). С. 250–255; *Латин С. Ю.* Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : информационно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 27 с. ; *Павлов И. Ю.* Правовое обеспечение доступа к официальной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 34 с. ; *Червяковский А. В.* Проблемы законодательного обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти // Информационное право. 2011. № 1 (24). С. 69 ; *Штырев А. В.* Законодательное обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти в электронной форме // Право и образование. 2009. № 11. С. 147–155 ; и др.

⁵ Прежде всего, федеральные законы: от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ с изм. и доп. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776 ; от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ с изм. и доп. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Там же. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217 ; от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ с изм. и доп. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Там же. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 ; от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ с изм. и доп. «О персональных данных» // Там же. Ст. 3451.

⁶ См.: Указы Президента РФ: Об утверждении перечней размещаемой в сети Интернет информации о деятельности 22 находящихся в ведении Президента РФ государственных органов ; от 24 ноября 1995 г. № 1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4660.

⁷ В том числе постановления от 24 октября 2011 г. № 860 «Об утверждении Правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44. Ст. 6273 ; от 24 ноября 2009 г. № 953 (в ред. от 10.07.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» //

также 295 приказах федеральных органов исполнительной власти⁸ (по состоянию на 10.08.2013).

Несмотря на множественность этих нормативных правовых актов, практика их применения показала, что быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий выявило необходимость дальнейшего совершенствования механизма доступа к информации, особенно о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Эти органы в ходе своей деятельности создают и накапливают огромные массивы информации, которые являются исключительно ценным источником для производства инновационных продуктов и услуг, а также главным источником образовательной и культурной информации для широкого круга потребителей.

Способы обеспечения доступа к такой информации закреплены в ст. 6 Федерального закона № 8-ФЗ. Один из шести предусмотренных в ней способов – способ размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет, введенный в практику в июле 2011 г.⁹, явился предпосылкой для совершенствования механизма доступа к информации, т.е. появления такой новеллы российского законодательства, как институт открытых данных.

Открытые данные (Open data) – общедоступный вид данных, источником которых являются органы власти, представленные в машиночитаемой форме и раскрывающие деятельность этих органов в рамках исполнения им своих функций. Все данные, признаваемые открытыми, подлежат публикации в открытых источниках с целью обеспечения доступа к ним со стороны внешних технических средств. Размещение в сети

Там же. 2009. № 48. Ст. 5832 ; 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4107 ; от 28 мая 2007 г. № 326 «О порядке получения, использования и предоставления геопространственной информации» // Там же. 2007. № 23. Ст. 2795 ; от 14 февраля 2000 г. № 128 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду» // Там же. 2000. № 8. Ст. 964. Среди них имеется 12 постановлений о стандартах раскрытия информации различными организациями: коммунального комплекса, субъектами различных естественных монополий, оптового и розничных рынков электрической энергии, организаций в сфере водоснабжения и водоотведения, управления многоквартирными домами и др.

⁸ Включающие 17 приказов о порядке доступа к информации; 27 – об утверждении положений по доступу к информации; 22 – о порядке и сроках раскрытия информации; 45 – об утверждении регламентов раскрытия информации; 35 приказов, утверждающих положения об официальных сайтах и порядке подготовки и размещения на них информации; 14 – о порядке ведения различных реестров, содержащих определенную информацию.

⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : федер. закон от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4291.

Интернет информации о деятельности органов власти в форме открытых данных является одной из базовых задач при формировании «открытого правительства». Идеология открытых данных поддерживается крупнейшими государствами мира и международными организациям. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁰ Правительству России было поручено в срок до 15 июля 2013 г. обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации (подп. «г» п. 2). В настоящее время данный институт закреплен на законодательном уровне¹¹.

Причины введения института открытых данных очевидны. Запросы общества к прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в последние годы значительно возросли. Для реализации требований законодательства необходим такой инструментарий, который может обеспечить бесплатную, быструю, постоянную возможность извлечения желательно в режиме реального времени информации о деятельности этих органов из общеизвестных источников. Благодаря публикации открытых данных в сети Интернет их деятельность должна стать понятнее и доступнее для граждан. Кроме того, информация органов содержит в себе обширный объем знаний, представляющих собой важный ресурс конкурентных преимуществ в информационной экономике.

Концепция «открытого правительства», реализуемая в настоящее время, подразумевает открытость подобных сведений для всех заинтересованных лиц, в том числе предоставление сведений в открытом доступе в форме, пригодной для компьютерной обработки (машиночитаемой форме)¹². Предоставление сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в такой форме позволит использовать их в качестве источников данных различных информационных систем государственного уровня, общественных формирований, интернет-сервисов и пр. Открытость данных не предусматривает какого-либо управления доступом к ним, все данные, признаваемые открытыми, подлежат публикации в открытых источниках с целью обеспечения доступа к ним со стороны внешних технических средств.

Данная законодательная новелла реализуется на основании принятой странами – участницами саммита G8 («Большой восьмерки») 18 июня

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: федер. закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2870.

¹² На основании постановления Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 (в ред. от 10.07.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

2013 г. Хартии открытых данных (Open Data Charter), предусматривающей публичное раскрытие информации государственных органов в Интернете. Хартия основана на пяти принципах-рекомендациях¹³ и определяет перечень информации, подлежащей приоритетной публикации в форме открытых данных: по национальным выборам и национальным бюджетам, о преступности, метеорологическая, образовательная, экологическая, картографическая, научная, статистическая и некоторая другая информация. Члены G8 взяли на себя обязательства в текущем году опубликовать планы мероприятий по реализации Хартии открытых данных в рамках национальной системы.

Во многих странах внедрению политики «открытых данных» уделяется особенное внимание. Выдвигается требование к органам власти раскрывать свои информационные ресурсы в таком формате, чтобы любой желающий на равных условиях мог использовать их без специального запроса в государственный орган. Мировой опыт показывает, что факт появления открытых государственных данных порождает появление социальных и коммерчески ориентированных информационных сервисов, крайне востребованных гражданами. Например, в США предлагается более 1000 разработанных с использованием открытых данных приложений и сервисов, сотни приложений для мобильных устройств¹⁴.

В российском действующем законодательстве закреплено, что открытые данные – это информация, размещаемая ее обладателями в сети Интернет в формате, допускающем автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования (ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 149-ФЗ). Ключевой характеристикой «открытости» данных является их доступность в использовании и републикации без ограничения авторского права, а также автоматическая обработка в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат)¹⁵. Машиночитаемость

¹³ К ним относятся: Открытые данные «по умолчанию» – продвигать требования открытой публикации правительственных данных, при этом продолжая защищать приватность и персональные данные; Качество и количество – публиковать качественные открытые данные в нужное время и с хорошим описанием; Удобные для всех – выпускать данные во всех, в каких только возможно, форматах, удобных для чтения; Выпускать данные для улучшения управления – делиться и распространять опыт и экспертные знания и быть прозрачным в отношении сбора данных, стандартов и опубликования; Публиковать данные для инноваций – консультироваться с пользователями и выращивать будущие поколения новаторов (см.: G8 Open Data Charter and Technical Annex. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> (дата обращения: 29.07.2013).

¹⁴ Подробнее см.: Сурков П. Понятие универсальной услуги в американском законодательстве по Кодексу федерального регулирования США. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114955> (дата обращения: 04.06.2012).

¹⁵ Машиночитаемый формат таких данных представляется в так называемом микроформате – способе семантической разметки сведений о разнообразных сущностях (событиях, организациях, людях, товарах и др.) на веб-страницах с использованием стандартных элементов языка HTML (или XHTML). Пользова-

таких данных обеспечивается их представлением не в проприетарных, а в открытых стандартизованных форматах, документация на которые должна быть доступна также из открытых источников.

Для участников пилотного проекта по реализации открытых данных с использованием технологии микроформатов создан специальный сайт – «Инструмент публикации открытых данных» (<http://opendata.gosmonitor.ru/>), на котором размещены «Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (версия 2.3)». Если при создании или эксплуатации государственных информационных систем предполагается осуществление или осуществляется обработка общедоступной информации, такие системы должны обеспечивать размещение указанной информации в сети Интернет для неограниченного круга лиц. Вместе с тем Правительство РФ определило случаи, при которых доступ с использованием сети Интернет к такой информации предоставляется только пользователям информации, прошедшим авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации¹⁶.

Состав общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в сети Интернет, в том числе информации, размещаемой в форме открытых данных, определяется соответствующими перечнями информации, предусмотренными ст. 14 Федерального закона № 8-ФЗ. Опубликованию в форме открытых данных подлежат сведения, содержащие информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемую в сети Интернет, а также сведения содержащие информацию, собираемую, хранимую, обрабатываемую или публикуемую государственными органами или органами местного самоуправления в рамках реализации своих полномочий.

В связи с существенными объемами такой информации ее опубликование будет осуществляться поэтапно, при учете востребованности

48 тель-человек может воспринимать страницу с микроформатом как обычную веб-страницу (через браузер), тогда как программы-обработчики способны извлечь из такой страницы структурированную информацию, следуя определенным соглашениям, т.е. позволяют сделать контент доступным для обработки роботами. Они предназначены для осуществления взаимодействия разных систем в автоматическом режиме, упрощения работы сторонних приложений с открытыми данными, а также использования хорошо известных стандартов для передачи большого количества семантической информации.

¹⁶ См.: Пункт 2 постановления Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4108.

потенциальными потребителями информации, степени готовности; затрат на публикацию (финансовых, временных, трудовых), поддержания в актуальном состоянии. При формировании реестра и наборов открытых данных учитывается, что опубликованию подлежат первичные (не агрегированные) данные с полной детализацией; для каждого набора данных определяется лицо, ответственное за содержание конкретного набора данных, его корректность, полноту и актуальность; устанавливается периодичность обновления с учетом потребности пользователей информации. Сформированный реестр открытых данных утверждается государственным органом или органом местного самоуправления и подлежит публикации на официальном сайте органа в сети Интернет.

В развитие рассмотренных законодательных актов был принят ряд нормативных правовых, которые подробно регулируют доступ к такой информации¹⁷.

Одним из положений, предусмотренных Хартией открытых данных и указанными нормативными правовыми актами, является создание интернет-портала «Открытые государственные данные Российской Федерации»¹⁸.

Портал обеспечит возможность консолидации и агрегации открытых данных с последующим предоставлением доступа к ним любым технически совместимым сторонним внешним потребителям в машиночитаемой форме с использованием интерфейса программирования приложений. Целями создания и использования портала являются предоставление в удобной форме на едином ресурсе полных перечней и сведений о наборах открытых данных; создание информационной площадки для взаимодействия с общественностью по вопросам открытых данных; формирование и реализация единой технологической политики в области открытых данных.

Для достижения указанных целей должны быть решены такие задачи, как формирование единого реестра и хранилища открытых данных, их регулярное пополнение, актуализация и популяризация; организация создания и актуализации нормативно-правовых, справочных и ме-

¹⁷ Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» были утверждены три вида правил по отнесению и обязательному размещению общедоступной информации, определению периодичности и сроков ее обновления (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4107); распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1187-р утверждены два вида перечня общедоступной информации о деятельности государственных органов (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4128); приказом Минкомсвязи России от 27 июня 2013 г. № 149 утверждены Требования к техническим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации в сети Интернет в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования (представлен на государственную регистрацию в Минюст России).

¹⁸ Портал должен быть запущен в эксплуатацию до конца 2013 г.

тодических документов по тематике открытых данных; формирование единой информационно-технологической площадки для разработчиков приложений и сервисов, использующих открытые данные; реализация механизмов обратной связи с пользователями.

Публикация открытых данных должна осуществляться в соответствии с утвержденным регламентом. Его условиями предусмотрено, что пользователь может использовать (в том числе повторно) открытые данные свободно, бесплатно, бессрочно, безвозмездно и без ограничения территории (копировать, публиковать, распространять, видоизменять и объединять с другой информацией), использовать их в коммерческих целях, для создания программ для ЭВМ и приложений со следующими ограничениями: применять их только в законных целях, не искажать, сохранять ссылку на источник информации.

Результатом публикации открытых государственных данных должно стать обеспечение активным гражданам возможности создавать социально значимые проекты за счет повторного использования государственной или муниципальной информации; повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, развитие гражданского общества через возможность контроля и мониторинга деятельности и укрепление доверия граждан к ним; формирование рынка приложений и сервисов, функционирующих на основе открытых данных; создание информационной основы для реализации в России концепций «открытого правительства», «электронной демократии»; создание дополнительных возможностей для информационного взаимодействия между различными государственными и муниципальными органами.

На заседании президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России 31 июля 2013 г. Председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым отмечалось, что «после вступления в силу с 1 июля федерального закона¹⁹, определяющего основы в сфере публикации государственных данных в машиночитаемой форме, уже в текущем году опубликовано более тысячи наборов соответствующих данных – это данные о вакансиях, о госуслугах, различная государственная статистика... Сейчас на сайтах 45 федеральных министерств и ведомств есть разделы с открытыми данными – свыше 800 наборов таких данных, они затрагивают самые разные вопросы, включая общественную безопасность, демографию и экономику, естественно, образование, услуги»²⁰.

Одним из принципиальных условий пользования открытыми данными является не только наличие информационных сервисов и соответствующих приложений, но и обеспечение гражданам равных возможностей для доступа к информации. В связи с этим в российском

¹⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : федер. закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ.

²⁰ URL: <http://government.ru/news/3466> (дата обращения: 02.08.2013).

законодательстве появилась еще одна новелла – принцип универсального доступа.

Принцип универсального доступа (универсального обслуживания, универсальных услуг связи) является одним из центральных направлений государственной телекоммуникационной политики во многих странах мира и означает внедрение таких услуг связи, оказание которых любому пользователю на всей территории страны в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене является обязательным для операторов универсального обслуживания.

Механизм универсального доступа учитывает интересы всех слоев населения, но направлен, прежде всего, на обеспечение доступности услуг связи для лиц, проживающих в сельской местности, удаленных и труднодоступных районах. Он имеет самое различное содержание: от финансирования проектов по подключению к сети Интернет жителей труднодоступных территорий, льготного подключения социально-культурных учреждений до обеспечения на национальном уровне схем льготной оплаты потребителями наиболее популярных телекоммуникационных услуг. Разумеется, это зависит и от степени развитости инфраструктуры связи, и от возможностей государственного и регионального бюджетов, и от запросов населения.

В разных странах правительства и регулирующие органы стремятся к созданию и развитию системы универсального доступа по различным причинам. При этом во многих государствах наблюдается сильная политическая поддержка предоставления универсальных услуг или, по крайней мере, универсального доступа. Его развитие определяется необходимостью обеспечения услугами связи всех граждан общества; национального политического, экономического и культурного единства; высоких темпов экономического развития; равномерного распределения населения; устранения неравенства между сельскими и городскими районами²¹.

Цель универсального доступа (обслуживания) в любых правовых системах едина – обеспечение требуемого в обществе уровня открытости, мобильности и эффективности развития государства, политики, экономики и социальной среды; обеспечение «универсальной» (всеохватывающей, всеобъемлющей, всесторонней) возможности подключения индивидуальных абонентов к общественным телекоммуникационным сетям и использования минимального набора услуг связи вне зависимости от географического положения, уровня дохода или иных характеристик потребителей услуг связи.

В силу характера таких услуг связи в международной практике они известны под понятием «универсальное обслуживание» (universal service). На Всемирной встрече ЮНЕСКО на высшем уровне по вопросам информационного общества в Женеве был принят документ WSIS-03/GENEVA/

²¹ Подробнее см.: *Одинцов М. В.* Связь как основа информатизации общества // *Федеральный справочник : информ.-аналит. сб.* Т. 18. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-18/V/Odincov.pdf> (дата обращения: 10.08.2013).

DOC/4-R от 12 декабря 2003 г. «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии: Декларация принципов»²². В разделе 2 этого документа особое внимание уделяется информационной и коммуникационной инфраструктуре, так как она является необходимым фундаментом открытого для всех информационного общества, одним из главных факторов его построения. Развитая инфраструктура информационных и коммуникационных сетей и приложений, особенно в отдаленных местностях, позволяющих в большей степени использовать широкополосную связь и другие инновационные технологии, способны ускорить социально-экономический прогресс. А создание широкой сети публичных пунктов доступа к ИКТ (в таких структурах, как почтовые отделения, школы, библиотеки, архивы) может служить эффективным способом обеспечения универсального доступа к инфраструктуре и услугам информационного общества.

В Российской Федерации принцип универсального обслуживания был закреплен в феврале 2007 г.²³ В соответствии с ним гарантируется оказание услуг по передаче данных и представлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа (ПКД) путем создания в поселениях с населением не менее пятисот человек не менее чем одного ПКД к сети Интернет²⁴. Редакция Федерального закона «О связи» от 2 июля 2013 г. обозначила этап реформирования системы оказания универсальных услуг и позволила операторам при оказании универсальных услуг использовать не только таксофоны и ПКД, но и многофункциональные устройства (МФУ) с возможностью предоставления доступа в Интернет и к единому portalу госуслуг с использованием сетей как фиксированной, так и сотовой связи. Правительству РФ передаются функции по уточнению критериев по размещению средств связи, которые используются для оказания универсальных услуг, что позволит оперативно реагировать на изменения на рынке в области развития технологий и средств связи и более эффективно расходовать средства резерва.

Принятие ряда нормативных правовых актов²⁵ детально урегулировало оказание универсальных услуг связи. На основании Концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до

²² URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/wsis/wsisdp.rtf>

²³ О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»: федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 835.

²⁴ Статья 57 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

²⁵ Постановления Правительства РФ: от 21 апреля 2005 г. № 241 с изм. и доп. «О мерах по организации оказания универсальных услуг связи»; № 242 «Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи»; № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания»; № 246 «Об утверждении Правил возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи»; и др.

2010 г.²⁶ для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и предоставляемым ими государственных услугах в стране созданы центры общественного доступа на базе отделений федеральной почтовой связи, региональных и муниципальных библиотек, на базе ПКД. Центры общественного доступа или информационные терминалы устанавливаются также в органах исполнительной власти, оказывающих государственные услуги организациям и гражданам.

Важнейшим технологическим результатом реализации внедрения механизма универсального доступа (обслуживания) является создание и развитие инфраструктуры доступа к информации и информационным услугам на всей территории Российской Федерации. В свою очередь, указанные процессы, а также развитие ИКТ повлекли появление новейшего средства обеспечения доступа граждан к информации – использование мобильных устройств и приложений, возникновению такого института, как «мобильное правительство».

«Мобильное правительство» (m-government) – новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения сервисов, на основе технологий мобильной связи, качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями услуг, а также информации о результатах деятельности государственных органов. Оно является логичным развитием концепции «электронного правительства» и базируется на инфраструктуре сотовой связи и широкополосного доступа в Интернет при помощи любых устройств: мобильных телефонов, ноутбуков, смартфонов, планшетов и др.²⁷

С технической точки зрения разница между e-government и m-government несущественна: необходимо всего лишь перенести уже созданные веб-сервисы на мобильные платформы и разработать для них новый пользовательский интерфейс. Ключевое отличие заключается в ином отношении пользователей к мобильным устройствам (удобство, упрощенность, доступность). К тому же потенциальный охват целевой аудитории в этом случае во много раз больше, чем при ориентации на традиционные ПК. В нашей стране использование мобильных устройств для доступа к сервисам «электронного правительства» на нормативном уровне было закреплено в 2010 г.²⁸

²⁶ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р (в ред. от 10.03.2009).

²⁷ Неизбежно «мобильного правительства» вытекает из статистики: по данным Международного союза электросвязи в 2013 г. число абонентов мобильных сетей почти сравняется с числом жителей Земли. Уровень проникновения мобильной связи в глобальном масштабе составляет 96 %, в развитых странах – 128 %, в развивающихся – 89 %, в СНГ – 170 %.

²⁸ См.: Пункт 5 подпрограммы 1 Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

Мобильные технологии позволяют расширить доступ к существующим услугам, а также создать новые сервисы²⁹, обеспечить активное участие граждан в деятельности правительства, сместив тем самым акцент услуг e-government. Модель доставки мобильных сервисов охватывает все области «электронного правительства» и обладает значительным потенциалом для их трансформации: сервисы для граждан (government-to-citizens; G2C); сервисы для взаимодействия органов власти (government-to-government; G2G); сервисы для бизнеса (government-to-business; G2B); сервисы для госслужащих (government-to-employees; G2E)³⁰.

Кроме того, современные технологии позволяют идентифицировать гражданина в любом местонахождении при помощи банковской карты или телефонной сим-карты. На заседании президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России 31 июля 2013 г. прозвучали предложения привязать указанные карты к конкретному гражданину³¹. Правовая основа для этого уже существует в виде удостоверяющих центров³². В этом случае будет сформирована такая система, которая позволяла бы получать государственные и муниципальные услуги на всей территории страны независимо от места жительства или пребывания.

Создаваемый механизм доступа должен решить многие вопросы обеспечения прав граждан на информацию с возможностью реагирования на возникающие проблемы. К их числу можно отнести дальнейшую модер-

²⁹ Уже разработано и размещено для скачивания на ресурсах App Store и Google play/Android Market специальное приложение «Госуслуги» для доступа на портал государственных услуг (www.gosuslugi.ru) с мобильных устройств на платформах iOS и Android. За короткий срок приложение вошло в число самых популярных программ для мобильных устройств, в частности, стало лидером среди всех бесплатных приложений, скачиваемых для iPad. Приложение «Госуслуги» поддерживает основные пользовательские функции портала: авторизацию, доступ в личный кабинет, настройку параметров получения уведомлений, просмотр каталога услуг, подачу заявлений на получение наиболее востребованных услуг, а также просмотр мест предоставления государственных услуг на карте. Приложение обеспечивает пользователям сведения о выставленных счетах и проведенных платежах (см.: http://pravo.gov.ru/news/2012.03/news_0359.html).

³⁰ Подробнее см.: Макаров С. Мобильность расширяет возможности правительства. URL: http://www.cnews.ru/reviews/new/mobilnye_prilozheniya_dlya_biznesa_2013/articles/mobilnost_rasshiraet_vozmozhnosti_pravitelstva/ (дата обращения: 15.08.2013).

³¹ URL: <http://government.ru/news/3466>

³² См., например: Об электронной подписи : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036 ; постановления Правительства РФ: от 25 января 2013 г. № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» // Там же. 2013. № 5. Ст. 377 ; от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Там же. 2011. № 24. Ст. 3503.

низацию законодательных основ и практики реализации прав граждан на информацию с учетом гармонизации и имплементации положений международных правовых актов в российское законодательство и обеспечения их транспарентности, в том числе принятие единого законодательного акта, закрепляющего основные права граждан в сфере информации и механизм их реализации; устранение несоответствия содержащихся в ряде нормативных правовых актов норм реальным потребностям субъектов правоотношений; проблемы становления «электронного правительства», его дополнение «мобильным»; совершенствование механизма публикации, обновления, контроля качества и достоверности открытых данных органов государственной власти и местного самоуправления; установление ограничений на содержание информации в соответствии только с определенным набором признаков; систематизация и должная детализация регулирования института конфиденциальной информации и др.

При этом юридической науке необходимо обратить внимание на выявление современных закономерностей правового регулирования конституционного права на информацию, в том числе определение оснований и пределов его ограничения, направлений совершенствования механизма реализации с учетом непосредственного участия органов власти в информационном обмене; четкое обоснование основных направлений информационной политики государства в обеспечении конституционных прав граждан, в том числе уточнение места, роли, статуса и основных функций органов государственной власти и местного самоуправления в информационном пространстве, мониторинг системы информационного взаимодействия государства и граждан; исследование условий и расширяющихся способов предоставления новыми информационными технологиями и продуктами в сети Интернет обеспечения доступа к информации; обоснование подходов к использованию (необходимости/излишности) инструментов условного доступа с помощью регистрации пользователей; определение как на теоретическом, так и на нормативном уровне характера и степени взаимодействия различных отраслей права в информационной сфере; дальнейшую разработку категориального аппарата юридической науки и внесение предложений законодателю с целью устранения множественности и противоречивости юридической (легальной) терминологии, совершенствование языка права.

Таким образом, новеллы конституционно-правового регулирования прав граждан на информацию затрагивают важные вопросы дальнейшего развития Российского государства в направлении информационного общества. Они призваны адаптировать существующий государственный механизм к использованию достижений информационно-коммуникационных технологий в целях развития гражданского общества, повысить ответственность органов государственной власти и местного самоуправления, их открытость, улучшить работу, усилить взаимодействие как с населением, так и между собой. Косвенным следствием этих процессов

может стать повышение эффективности борьбы с коррупцией, развитие этики государственных и муниципальных служащих, обеспечение свободы СМИ, обсуждение и принятие решений гражданами в интерактивной форме по различным вопросам государственного и местного значения.

Воронежский государственный университет

Просвирнин Ю. Г., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: prosvirnin@mail.ru

Тел.: 8-473-220-83-78

Voronezh State University

Prosvirnin Yu. G., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional Law of Russia and Foreign States Department

E-mail: prosvirnin@mail.ru

Тел.: 8-473-220-83-78