

ГЛАВА I

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ НА СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

§ 1. Реализация права на доступ к информации в цифровой среде

На любом этапе развития общества информация присутствовала как необходимый элемент в процессе принятия решений, в организации управления отдельными объектами, структурами, государством в целом. Однако в качестве самостоятельной информационной функция до последнего времени не выделялась. Сейчас мы можем наблюдать, как она становится одной из главнейших функций государства. Неразрывно с ней действует конституционное право на доступ к информации, которое также сформировалось относительно недавно. Это право подвижно, его пределы довольно изменчивы, что обусловлено рядом причин, в том числе цифровизацией. Стремительное распространение новых информационно-телекоммуникационных технологий оказывает огромное влияние на все сферы жизнедеятельности общества — от политики и экономики до науки и культуры. Происходит «модификация сферы правового регулирования», цифровизация права¹. Не осталось неизменным и право на доступ к информации.

Т. Я. Хабриева и А. А. Клишас отмечают², что «расширение предметов ведения Российской Федерации осуществлено в том числе за счет включения в них вопросов, связанных с информационными технологиями, определяющих методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации».

Юристы-правоведы стали выделять функцию государства³, направленную на информационное обеспечение не только государственных органов, но и граждан, юридических лиц, различных структур

¹ См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Будущее права. Наследие академика В. С. Стёпина и юридическая наука / Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор. М.: Российская академия наук; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2020. С. 107.

² См.: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма; ИНФРА-М, 2020.

³ См.: Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М., 2001. С. 72.

гражданского общества. Именно тогда, когда эта направленность перестала быть ограниченной только органами государственной власти, она приобрела новое содержание, непосредственным образом затрагивая права и свободы личности, стала основной для государства.

Доступ к информации представляет собой одну из важнейших конституционных ценностей демократического общества, нашедших закрепление в двух базовых федеральных законах, регламентирующих доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов⁴ и к информации о деятельности судебных органов⁵.

С развитием информационно-коммуникационных технологий экономика и общество в целом были поставлены в непосредственную зависимость от их развития. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212⁶, были определены основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий. Одним из основных принципов развития информационного общества в Российской Федерации был провозглашен принцип свободы и равенства доступа к информации и знаниям.

Новые информационные и коммуникационные технологии позволяют расширить права граждан и организаций путем улучшения доступа к разнообразной информации, которая концентрируется как в государственных и муниципальных, так и частных структурах.

Этим правам корреспондируют обязанности государственной и муниципальной власти: обеспечивать доступ к запрашиваемой информации; собирать и предоставлять информацию, имеющую общественный интерес и значимость; поддерживать развитие информационной сферы государства. Реальное исполнение публичной властью

⁴ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁵ См.: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ.

⁶ Российская газета. 2008. № 34. 16 февраля.

указанных обязанностей гарантирует информационную прозрачность, транспарентность ее деятельности.

Многokратное возрастание роли и увеличение объемов информации, необходимой для обеспечения жизнедеятельности общества, совершенствование технологий ее накопления и распространения усиливают потребность в информационных услугах, которые позволяют удовлетворить публичный интерес и сами по своей сути являются публичными. Общественные структуры и каждый гражданин, юридическое лицо и индивидуальный предприниматель должны иметь возможность оперативно получать достоверную и объективную информацию по интересующим их вопросам, свободно обмениваться ею.

В условиях широкого использования современных информационных технологий, цифровизации практически всех сфер общественной жизни и экономики меняется значимость права на доступ к информации. Необходимо отметить, что границы данного права не являются неименными, они подвижны, при этом они имеют два прямо противоположных вектора направленности: на расширение права на доступ к информации и на ограничение доступа к определенным видам информации. Остается неизменной норма ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»⁷, согласно которой информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную и на доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа), но меняются границы этих двух групп информации.

Изменение границ права на доступ к информации в условиях цифровизации влияет и на правовой статус субъекта права, объем его возможностей в информационной сфере⁸. При этом, как было сказано, действуют два прямо противоположных вектора.

⁷ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁸ Подробнее об изменении правового статуса субъектов права см.: Хабриева Т. Я. Введение // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сб. матер. к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора

При первом векторе расширение права на доступ к информации происходит в основном за счет увеличения:

- круга лиц, обязанных обеспечить доступ к информации;
- круга лиц, имеющих право на доступ к отдельным видам информации;
- объема открытой информации.

В соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Закон № 8-ФЗ) к субъектам, обязанным обеспечивать доступ к информации о своей деятельности, относятся государственные органы, их территориальные органы, органы местного самоуправления, а также подведомственные им организации, выполняющие публичные функции. В условиях, когда отдельные государственные функции передаются на аутсорсинг, в том числе негосударственным структурам, расширение круга субъектов, обязанных обеспечить доступ к определенной информации, находящейся в их распоряжении, происходит за счет этих структур. На расширение круга лиц, обязанных предоставить доступ к находящейся в их распоряжении информации оказывают влияние и нормы иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Так, например, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» к основным принципам в данной области⁹ (ст. 4 п. 4) относит открытость деятельности органов, предоставляющих как государственные услуги, так и муниципальные услуги, а также организаций,

С. Н. Братуся. М., 2017; Субъект права: стабильность и динамика правового статуса в условиях цифровизации: сб. науч. тр. / под общей ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2021; Цифровая трансформация и государственное управление: науч.-практ. пособие / редкол.: Л. К. Терещенко, А. С. Емельянов, Н. А. Поветкина. М.: Инфотропик Медиа, 2022; Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: науч.-практ. пособие / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Сеницына. М.: Норма; ИЗиСП, 2022.

⁹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

участвующих в предоставлении предусмотренных Федеральным законом государственных и муниципальных услуг. К таким структурам отнесены, в частности, органы государственных внебюджетных фондов, местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия, иные уполномоченные субъекты. В этом же Законе закреплено право заявителей получать полную, актуальную и достоверную информацию о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг.

Еще один шаг в направлении расширения доступа к информации был сделан Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ, которым ст. 7 Закона № 8-ФЗ была дополнена ч. 2.12.1, согласно которой общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Под открытыми данными понимается информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная в сети «Интернет» в виде массивов данных в формате, обеспечивающем их автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и на условиях ее свободного (бесплатного) использования.

Открытые данные — это не только возможность доступа к ним любого заинтересованного лица, их правовой режим предполагает доступность, свободное распространение и, главное, повторное использование без ограничений, в том числе в коммерческих целях. Государственные органы создают порталы открытых данных, доступ к которым имеет любое заинтересованное лицо, определяют порядок работы по формированию открытых данных. Так, например, Росстат приказом от 12 сентября 2019 г. № 518 «Об организации работы по размещению официальной статистической и общественно

значимой информации Федеральной службы государственной статистики в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» утвердил Регламент подготовки и раскрытия общедоступной информации Федеральной службы государственной статистики в форме открытых данных. Аналогичные документы разрабатывают и другие публичные органы.

Регламентом определены условия использования открытых данных. Так, пользователь без заключения договора с Росстатом может использовать (в том числе повторно) открытые данные свободно, бесплатно, бессрочно, безвозмездно и без ограничения территории использования, в том числе имеет право копировать, публиковать, распространять, видоизменять открытые данные и объединять их с другой информацией, использовать в некоммерческих и коммерческих целях, а также для создания программ для ЭВМ и приложений.

Публичными структурами, органами государственной и муниципальной власти создаются порталы открытых данных. Так, например, такой портал создан Правительством Москвы. Правда, выбор наборов данных на этом портале весьма скромный и по содержанию плохо соответствует задачам открытых данных: список площадок для выгула собак; список пунктов приема вещей и др. Показательно, что в разделе «Новости портала» самая свежая новость датируется 12 ноября 2019 г. (дата обращения — 17 мая 2022 г.).

Интерес на сайте г. Москвы представляет публикация под названием «Анализ востребованности наборов открытых данных, планируемых к публикации на портале открытых данных Правительства Москвы». Это наборы под названием: «Светофорные объекты»; «Расположение комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения»; «Текущее содержание объектов дорожного хозяйства»; «Сведения о работах по региональной программе капитального ремонта многоквартирных домов» и др.

В отличие от портала Правительства Москвы на портале открытых данных Российской Федерации содержится 26517 наборов открытых данных (по состоянию на май 2022 г.). При этом все возможности

по работе с ними доступны, в том числе и для незарегистрированных пользователей. По сравнению с сайтом Москвы на портале открытых данных Российской Федерации в основном представлена актуальная информация, представляющая интерес для широкого круга лиц.

Не случайно в настоящее время стоят вопросы о повышении качества и своевременности размещения информации в форме открытых данных государственными и муниципальными органами, об увеличении объема этих данных, а также о расширении круга органов и организаций, обязанных их публиковать.

Основной объем данных, представляющих интерес как для граждан, так и для бизнеса, накапливается в государственных информационных системах. И это одно из главных направлений расширения доступа к информации. Уже давно ставится вопрос о необходимости определения подходов к корректировке законодательства с целью обеспечения недискриминационного и равного доступа различных субъектов к данным, которые аккумулируются в государственных (муниципальных) информационных системах (далее — ГИС) в силу закона, а также условий получения информации из ГИС, в том числе в порядке оказания государственной услуги.

Согласно ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон № 149-ФЗ)¹⁰ к государственным информационным системам относятся федеральные и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, правовых актов государственных органов. Статья 14 указанного Закона предусматривает, что ГИС создаются для реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. Другими словами, для отнесения информационных

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

систем к государственным существенное значение имеют цели создания системы, определение полномочий, которые она реализует, ее назначение.

Условия получения информации из ГИС урегулированы не всегда отчетливо и существенно различаются, что связано в том числе с тем, что единого правового режима государственных информационных ресурсов быть не может в связи с характером информации, аккумулируемой в ГИС, задачами ее сбора, ориентированного прежде всего на обеспечение выполнения функций государственных и муниципальных органов.

В зависимости от статуса ГИС и содержания массива данных определяется круг лиц, которые имеют доступ к имеющимся сведениям. Основными критериями его определения являются принадлежность информационного ресурса, характер информации, требования закона, наличие персональных данных и др. Эти же критерии влияют на требования к уровню обеспечения информационной безопасности ГИС, включая ее отнесение к информационным критически важным объектам.

Происходящий в настоящее время переход на реестровую модель предоставления государственных и муниципальных услуг связан с определением ГИС, на основе информационных ресурсов которых осуществляется оказание государственных и муниципальных услуг, и корректировкой законодательства в части, которая ограничивает такой переход, с одной стороны, и обеспечивает недискриминационный и равный доступ организаций к данным, которые аккумулируются в государственных информационных системах, с другой.

Перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются по общему правилу, федеральными законами, условия ее предоставления — Правительством Российской Федерации или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае если при создании или эксплуатации государственных информационных систем предполагается осуществление или осуществляется обработка общедоступной информации, предусмотренной перечнями,

утверждаемыми в соответствии со ст. 14 Закона № 8-ФЗ, государственные информационные системы должны обеспечивать размещение такой информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

В условиях цифровой трансформации, ускоренного развития цифровой экономики государственные информационные ресурсы приобретают форму публичных реестров (регистров). Соответственно, нуждаются в пересмотре вопросы открытости и доступности к содержащейся в них информации. В мировой практике в настоящее время расширяется тенденция к внедрению принципа «открытость по умолчанию» (open by default). Российское законодательство не использует этот принцип, и, как следствие, большинство государственных информационных ресурсов пока остаются недоступными для негосударственных структур, для бизнеса. Вместе с тем модернизация российского законодательства приводит к смещению вектора правового развития доступа к информации, обязанность обеспечить который традиционно лежит на государстве, государственных и муниципальных органах власти и средствах массовой информации. Однако постепенно Интернет становится основным источником информации, где наряду с государственными информационными ресурсами присутствуют (и этот объем многократно увеличивается) негосударственные.

Из средства общения и источника знаний сеть «Интернет» превратилась в огромный массив разнообразных данных и даже в средство манипулирования общественным сознанием, средством воздействия на отдельные группы людей, прежде всего на детей и подростков, у которых отсутствует жизненный опыт, не сформировались свои взгляды и мировоззрение и зачастую имеются проблемы общения как со сверстниками, так и со взрослыми.

В феврале 2021 г. в Совете Федерации проходило заседание круглого стола на тему «Влияние информационной среды на общественное сознание», где рассматривались вопросы совершенствования правовых механизмов противодействия распространению запрещенной информации, прямых трансляций противоправных деяний с использованием информационно-телекоммуникационных сетей.

Ограничение права на распространение определенного рода информации в социальных сетях и мессенджерах — это требования государства, закрепленные в законодательстве и направленные на обеспечение информационной безопасности населения. Если мы проанализируем Закон № 149-ФЗ и внесенные в него изменения, то увидим, что задача ограничения противоправного контента уже давно заботит государство. Общий порядок предоставления, распространения информации был заложен в этом Законе изначально (ст. 10). Но практика показала, что общих подходов недостаточно, и в 2014 г. появилась новая статья 10-1, устанавливающая обязанности организатора распространения информации в сети «Интернет». Затем последовали статьи, предусматривающие: 10-2 — особенности распространения блогером общедоступной информации (2014 г.) (впоследствии отменена); 10-3 — обязанности оператора поисковой системы (2015 г.); 10-4 — обязанности владельца новостного агрегатора (2016 г.); 10-5 — требования к владельцу аудиовизуального сервиса (2017 г.). И вот недавно текст Закона был дополнен ст. 10-6, устанавливающей особенности распространения информации в социальных сетях (2020 г.) и вступившей в силу с 1 февраля 2021 г.

Такой внушительный перечень дополнений сходной направленности свидетельствует об отсутствии комплексного видения проблемы и установлении правовых предписаний по мере актуальности и остроты конкретного вопроса. Представляется, что целесообразно оценить реальные вызовы и угрозы, а также применяемые меры воздействия, наметить как правовые, так и неправовые методы борьбы с ними в комплексе, использовать сложившиеся в сетях способы оценки контента.

Как известно, Конституция РФ запрещает цензуру, и государство последовательно проводит эту политику. Вместе с тем мы можем наблюдать сходные с цензурой явления. Чрезвычайно важным представляется одно из них, когда ограничения на доступ и распространение информации исходят не от государства, а от негосударственных структур. По сути, это ограничения, не установленные законом,

но от этого не менее действенные. Так, поисковые системы, исходя из истории ваших запросов, определяют, что вам интересно и нужно, и сразу же предлагают это вам. С одной стороны, удобно, но остальное остается вне поля вашего зрения. Такая ситуация подбора информации за человека косвенно, но ограничивает его доступ к информации.

Принципиально новым направлением ограничения доступа к информации стало изменение круга лиц, принимающих решение о доступе (ограничении доступа) к информации. Это не государство, а владельцы крупных социальных сетей, самостоятельно определяющие свою политику, в том числе по доступу к информации. Наиболее громкий пример такого ограничения, ставший известным всему миру, — это блокирование возможности высказать свое мнение в социальных сетях действующему на тот момент Президенту США Дональду Трампу.

Возможность ограничить доступ к определенной информации есть и у человека. Во многих странах, в том числе и в России, наряду с традиционными правами на личную и семейную тайну, тайну частной жизни было признано право на забвение, которое позволяет человеку ограничить доступ к информации о нем. Это право — одно из самых новых, которое можно охарактеризовать, как «Интернет все помнит». Все публикации, любая информация, однажды попавшие во Всемирную сеть, будут храниться практически вечно. Право на забвение, предоставленное человеку, позволяет прервать неограниченный доступ и неограниченную жизнь конкретной информации об этом человеке.

Несколько слов о вредной и незаконной информации. Согласно п. 1 ст. 10 Закона № 149-ФЗ в Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных федеральным законодательством. Вместе с тем, как уже упоминалось, право на доступ к информации не является абсолютным, оно может быть ограничено в установленных случаях. Так, например, п. 6 указанной статьи запрещено распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена

уголовная или административная ответственность. Вместе с тем интернет-технологии и социальные сети активно используются в противоправных целях.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» запрещается использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. В случае если сеть связи общего пользования используется для осуществления экстремистской деятельности, применяются меры, предусмотренные указанным Законом, с учетом особенностей отношений, регулируемых законодательством Российской Федерации в области связи.

В силу ч. 3 ст. 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам осуществляется операторами связи на основании мотивированного решения в письменной форме одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность или обеспечивающего безопасность Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрена необходимость ограничения доступа к информации, содержащей противоправный, в том числе экстремистский, материал. Распространенным способом, применяемым в данной сфере, выступает ограничение доступа к информационным ресурсам, распространяемым с использованием сети «Интернет», и к самой сети в целом. В связи с нарушениями законодательства возможно установление обязанности наложения технических ограничений на пользование определенными сайтами конкретным провайдером. К таким техническим ограничениям отнесена обязанность провайдера осуществить технические меры применительно к некоторым или ко всем пользователям соответствующей службы в целях предотвращения или пресечения нарушений. Указанные технические меры могут включать в себя:

- ограничение скорости передачи или объема передаваемой информации;

- установление запрета или ограничений на доступ к определенным материалам;
- приостановление или иное ограничение предоставления интернет-услуг пользователям.

Блокирование — одно из самых распространенных средств прекращения доступа к противоправной информации. Принципиальным моментом в этом случае является оценка содержания контента, поскольку не всегда очевидна его противоправность. В нашей стране признаки противоправной информации, размещение которой запрещено, основаны на конституционных нормах и предусмотрены законодательством Российской Федерации: Законом № 149-ФЗ, устанавливающим запрет на распространение информации, направленной на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность, Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», а также рядом других федеральных законов. Необходимо отметить, что наряду с государственными в данной сфере активно действуют негосударственные организации. Это Лига безопасного Интернета и Group-IB (Группа информационной безопасности) и др.

Таким образом, право на доступ к информации продолжает развиваться в соответствии с происходящими в обществе изменениями, с учетом трансформаций общественных отношений, новых вызовов и угроз. Это развитие затронуло не только право на доступ к информации, оно касается права в целом, процесса его цифровизации, возникновения новых общественных отношений, новых прав, новых объектов, а в некоторых случаях и новых субъектов. Полагаем, что первостепенное значение должны иметь фундаментальные научные исследования, призванные заложить научный фундамент для правового регулирования.