

Ольга Сехович, юрист

АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН «Об информации, информатизации и защите информации».

4 января 2014 г. законом № 102-З внесены изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации».

По сравнению с законопроектом, принятом в первом чтении 30 мая 2013 года, итоговый закон содержит ряд отличий. При этом критические замечания, высказанные в ходе обсуждения данного законопроекта, практически не были учтены законодателем.

Среди изменений и дополнений, призванных, по мнению законодателя, усовершенствовать Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – закон), стоит обратить внимание на следующие:

1. В статье 1 изменено определение понятия «защита информации», понимаемого как *«комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение целостности (неизменности), конфиденциальности, доступности и сохранности информации».* В частности, слова *«целостности (неизменности), конфиденциальности»* заменены словами *«конфиденциальности, целостности, подлинности».* Кроме того, **вводится определение «персональных данных».**

В определении «защиты информации» на первое место выносится обеспечение конфиденциальности информации. Новеллой является введение в данное определение характеристики «подлинности» информации, которое, вероятно, следует понимать как недопущение ее подделки.

Включение в Закон определения термина «персональные данные» можно считать прогрессивным, в особенности с учетом того, что в нем и ранее упоминались персональные данные, но не давалось их определения. Важно и то, что это определение было скорректировано по сравнению с вариантом, принятом в первом чтении, подвергавшемся критике, где «персональные данные» определялись только как *«основные и дополнительные персональные данные физического лица, подлежащие в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь внесению в регистр населения».* Окончательный вариант определения закрепляет, что *«персональные данные – основные и дополнительные персональные данные физического лица, подлежащие в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь внесению в регистр населения, а также иные данные, позволяющие идентифицировать такое лицо».* Таким образом, определение было расширено и приближено к его аналогу, закреплённому в статье 2 Конвенции о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера 1981 года, подписанной странами Совета Европы, включая Российскую Федерацию, которое звучит следующим образом: *««персональные данные» означают любую информацию об определенном или поддающемся определению физическом лице (субъект данных)».*

2. Статьей 12 существенно расширены и конкретизированы полномочия Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь (ОАЦ) в области защиты информации не только по сравнению с Законом 2008 года, но и по сравнению с дополнениями, принятыми в первом чтении. Первоначально было установлено, что ОАЦ

«определяет приоритетные направления технической защиты информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты, или иные сведения, охраняемые в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

координирует деятельность по технической защите информации;

осуществляет в пределах своих полномочий контроль за деятельностью по обеспечению технической защиты информации;

участвует в разработке проектов нормативных правовых актов в области технической защиты информации;

осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь».

В изменениях и дополнениях, принятых в первом чтении, полномочия ОАЦ, помимо сферы защиты информации, были также распространены на сферу информатизации и дополнены правом осуществлять регулирование в сфере:

«криптографической защиты информации, не содержащей государственных секретов;

межведомственного информационного взаимодействия государственных органов на основе межведомственных и иных государственных информационных систем, не предназначенных для обработки информации, содержащей государственные секреты, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь;

эксплуатации и развития межведомственных информационных систем, определенных законодательными актами Республики Беларусь».

Принятый во втором чтении вариант статьи 12 предусматривает, что Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь в области информатизации и защиты информации:

«осуществляет государственное регулирование в сфере межведомственного информационного взаимодействия государственных органов на основе межведомственных и иных государственных информационных систем, не предназначенных для обработки информации, содержащей государственные секреты, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь, а также в сфере эксплуатации и развития межведомственных информационных систем, определенных законодательными актами Республики Беларусь;

осуществляет государственное регулирование и управление в сфере технической и криптографической защиты информации в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь;

осуществляет в пределах своих полномочий контроль за технической и криптографической защитой информации;

разрабатывает проекты нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, и принимает (издает) такие акты по вопросам технической и криптографической защиты информации, участвует в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам информатизации;

осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь».

Очевидно, что трансформируя статью 12, законодатель был движим стремлением привести Закон в соответствие с Указом Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2013 г. № 196 «О некоторых мерах по совершенствованию защиты информации», утвердившего Положение о технической и криптографической защите информации в Республике Беларусь.

3. Перечень общедоступной информации, доступ к которой, распространение и (или) предоставление которой не могут быть ограничены, **(ст. 16 закона)** дополнен информацией об

обязанностях физических и юридических лиц и порядке их исполнения, а также информацией «о социально-экономическом развитии Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц».

4. Статьей 17 вводится новая категория информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено – «служебная информация ограниченного распространения».

Статья 18[1], которой дополнен Закон, относит к служебной информации ограниченного распространения сведения, касающиеся деятельности государственного органа, юридического лица, распространение и (или) предоставление которых могут причинить вред национальной безопасности Республики Беларусь, общественному порядку, нравственности, правам, свободам и законным интересам физических лиц, в том числе их чести и достоинству, личной и семейной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц и которые не отнесены к государственным секретам.

Сведения относятся к служебной информации ограниченного распространения в соответствии с перечнем сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь и решениями Президента Республики Беларусь. Решение об отнесении сведений к служебной информации ограниченного распространения принимается руководителем государственного органа, юридического лица или уполномоченным им лицом.

На документах, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, проставляется ограничительный гриф «Для служебного пользования».

Порядок проставления ограничительного грифа «Для служебного пользования» и ведения делопроизводства по документам, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Доступ к перечню сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемому Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с частью второй настоящей статьи, а также к порядку проставления ограничительного грифа «Для служебного пользования» и ведения делопроизводства по документам, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, определяемому Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, не может быть ограничен.

В случае ликвидации государственного органа, юридического лица решение о дальнейшем использовании служебной информации ограниченного распространения принимается ликвидационной комиссией.

В редакции статьи 18[1], принятой в первом чтении, сведения могли относиться к служебной информации ограниченного распространения *«в соответствии с перечнем сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь».*

Учитывая то, что Президент Республики Беларусь имеет право принимать акты нормативного характера, которые не подлежат опубликованию в общедоступных источниках, формулировка Закона породила правовую неопределенность и давала возможность государственным органам отказывать в доступе к информации, под предлогом ее отнесения к служебной информации ограниченного распространения.

Белорусский законодатель, в конце концов, прибег к еще более «оригинальной» формулировке, закрепив в Законе право президента относить сведения к служебной информации ограниченного распространения своими «решениями». Законодательство не содержит определения «решения Президента Республики Беларусь» в качестве

нормативного правового акта, поэтому, как представляется, такая формулировка еще более усугубляет непрозрачность механизма ограничения доступа к служебной информации ограниченного распространения.

5. Закрепляется электронная форма обращения за предоставлением общедоступной информации и электронный ответ на такое обращение (статья 21).

6. Статья 21 также дополнена следующим перечнем оснований для отказа в предоставлении общедоступной информации:

для получения запрашиваемой информации требуется проведение аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав и законных интересов обратившегося лица;

запрашиваемая информация опубликована в официальных периодических печатных изданиях, средствах массовой информации или размещена в открытом доступе на официальных сайтах государственных органов в глобальной компьютерной сети Интернет (далее – интернет-сайты) или на других государственных информационных ресурсах глобальной компьютерной сети Интернет;

запрашиваемая информация ранее предоставлялась обратившемуся лицу;

запрашивается информация, содержащаяся в докладных записках, поручениях должностных лиц и другой внутренней переписке государственного органа, иного юридического лица, если такая информация непосредственно не связана с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за получением общедоступной информации;

запрашиваются копии имеющихся в государственном органе, у юридического лица документов других государственных органов, юридических лиц, за исключением случая, когда указанные государственные органы, юридические лица ликвидированы и отсутствуют их правопреемники, а также в иных случаях, когда от указанных государственных органов, юридических лиц получить такие копии документов невозможно;

в иных случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь.

В некоторых из перечисленных случаев предоставление общедоступной информации увязывается с *защитой прав и законных интересов обратившегося лица*. Такая формулировка фактически не предусматривает возможности обращения за информацией, необходимой для *реализации* того или иного права, не находящегося под угрозой посягательства. В соответствии с частью 2 статьи 34 Конституции государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, *затрагивающими его права и законные интересы*. Аналогичная конституционная формулировка содержится в части 2 статьи 6 Закона.

Основания для отказа в предоставлении запрашиваемой общедоступной информации по той причине, что она содержится в *“докладных записках, поручениях должностных лиц и другой внутренней переписке государственного органа, иного юридического лица”* или представляет собой *“копии имеющихся в государственном органе, у юридического лица документов других государственных органов, юридических лиц”*, нельзя рассматривать как правомерные, поскольку любое ограничение права допустимо только в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (статья 23 Конституции). С точки зрения международно-правовых стандартов, к информации, имеющейся у государственных органов, доступ к которой гарантируется, относится информация, содержащаяся в записях государственных органов, *“независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации”* (пункт 18 Замечания общего порядка № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

7. Статья 22 дополнена новым способом предоставления общедоступной информации государственным органом – посредством проведения открытых заседаний, на которых обеспечивается возможность присутствия физических лиц, их представителей, представителей юридических лиц.

Статьей 22[1], включенной в Закон, предусматриваются перечень информации обязательный для размещения государственным органом в доступном для обозрения месте, а также перечень информации обязательный для размещения на интернет-сайте государственного органа. Перечень расширен, по сравнению с вариантом, принятым в первом чтении, за счет *«официального наименования, почтового адреса и режима работы вышестоящего государственного органа и графика личного приема физических лиц, их представителей, представителей юридических лиц в этом органе»*.

Среди прочего, данной статьей предусматривается обязательное распространение государственным органом в доступном для обозрения месте и на интернет-сайтах информации о порядке подготовки и проведения открытых заседаний; о повестке дня, дате, времени и месте проведения открытых заседаний (как правило, не позднее, чем за пять календарных дней до дня проведения открытого заседания).

Устанавливается, что заседания коллегий республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, заседания местных исполнительных и распорядительных органов проводятся в форме открытых заседаний, за исключением случаев обсуждения на них вопросов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. В таких случаях проводятся закрытые заседания. Данные государственные органы самостоятельно определяют порядок подготовки и проведения ими открытых заседаний, в том числе размещения информации о проведении открытого заседания и организации предварительной записи желающих присутствовать на нем, если иное не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь. Открытые заседания прочих государственных органов проводятся по решению их руководителей, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Проведение открытых заседаний как способ предоставления информации, наряду с расширением перечня общедоступной информации, доступ к которой не может быть ограничен, приведенного в статье 16, можно рассматривать как новации, призванные расширить возможности получения информации госорганов.

8. Дополнения, внесенные в статьи 24 и 26, дают возможность вводить обязательную регистрацию негосударственных информационных ресурсов и негосударственных информационных систем.

Положения указанных статей о том, что негосударственные информационные ресурсы регистрируются в Государственном регистре информационных ресурсов на добровольной основе, дополнены словами *«, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь»*.

9. В статью 28 внесены изменения, не предусматривавшиеся законопроектом, принятом в первом чтении, которые закрепляют передачу полномочий по определению порядка аттестации систем защиты информации, порядка государственной экспертизы средств технической и криптографической защиты информации, а также лицензированию деятельности по созданию средств защиты информации и (или) реализации мер по защите информации Оперативно-аналитическому центру при Президенте Республики Беларусь в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2013 г. № 196 «О некоторых мерах по совершенствованию защиты информации».

10. В статье 32 «Защита персональных данных» вводится обязательность письменного согласия физического лица, к которому относятся персональные данные, на их передачу или разглашение.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 2 закона его действие не распространяется на общественные отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации.

Рассматривая изменения и дополнения, внесенные в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», нельзя не обратить внимание на то, что белорусский законодатель не воспользовался возможностью устранить целый ряд недочетов данного Закона, что способствовало бы выработке более четкого механизма доступа к информации государственных органов, их ответственности за действия по предоставлению информации.

Так, едва ли не в каждой статье сохранены отсылки к неопределенному кругу законодательных актов Республики Беларусь, порождающие правовую неопределенность. В случаях, когда идет речь об ограничении конституционного права на доступ к информации (перечень информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в статье 17, перечень оснований для отказа в предоставлении общедоступной информации в статье 21) такого рода отсылки не приемлемы, поскольку в соответствии с положениями Конституции (часть 1 статьи 23, часть 3 статьи 34) и международными обязательствами Республики Беларусь право на доступ к информации может быть ограничено только в строго определенных случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

В Законе не содержится указания на необходимость определения государственным органом соответствующих структурных подразделений или должностных лиц, ответственных за организацию доступа к информации, и создания эффективных механизмов обжалования отказа в предоставлении информации.

Законом не предусмотрена обязанность госорганов мотивировать отказ в предоставлении информации, что должно подразумевать обязательное указание в ответе на запрос вида, наименования, номера и даты принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен (в случае, если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа); указание названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, или электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация (в случае, если она опубликована). Ответ государственного органа, отказывающий в предоставлении информации, должен также содержать указание уполномоченного органа или должностного лица, которому он может быть обжалован.

Необходимо отметить, что практически всех описанных выше недостатков рассматриваемого закона, как и порождаемых ими потенциальных проблем, можно было бы избежать, если бы законодатель не отказался по не вполне понятным причинам от принятия разработанного два года назад законопроекта «*Аб доступе да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў*». Если рассмотреть изменения и дополнения, внесенные в Закон «Об информации, информатизации и защите информации», становится очевидно, что их авторы частично взяли за основу упомянутый законопроект.

В этой связи интересно обратить внимание на то, какими из нововведений, предусматривавшихся данным законопроектом, законодатель все-таки **пренебрег**:

- 1) включение в перечень основных принципов доступа к информации государственных органов **принципа «адказнасці за парушэнне права на доступ да інфармацыі дзяржаўных органаў»;**
- 2) ограничение срока, на который информация может быть отнесена к служебной информации ограниченного распространения **пятью годами** с возможностью его продления;
- 3) отнесение к числу государственных органов, доступ к информации которых регламентируется данным законом, **судов** (включая размещение информации на интернет-сайтах судов, в том числе тексты судебных постановлений);
- 4) обязательное размещение информации о дате, времени и месте проведения открытых заседаний коллегиальных государственных органов **не позднее, чем за десять календарных дней до дня заседания коллегиального органа;**
- 5) закрепление **необязательности объяснения причин необходимости получения той или иной информации** при обращении гражданина или юридического лица за ее получением в государственные органы, за исключением информации, которая ранее предоставлялась этому лицу;
- 6) **возможность предоставления информации, которая ранее предоставлялась заявителю,** в случае приведения им мотивированных доказательств о необходимости ее повторного предоставления;
- 7) **включение статьи “Адказ на зварот за атрыманням інфармацыі дзяржаўных органаў”**, предусматривающей порядок мотивированного ответа на запросы в случае отказа в предоставлении информации;
- 8) **включение отдельной главы “Адказнасць за парушэнне парадку доступу да інфармацыі, якая знаходзіцца у дзяржаўных органах і арганізацыях”.**

Остается только сожалеть, что все перечисленные выше новации остались только на бумаге, и догадываться, почему это произошло.

Хотя статья 7 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» и предусматривает, что государственное регулирование в области информации, информатизации и защиты информации включает обеспечение выполнения обязательств по международным договорам Республики Беларусь, законодатель не пошел по пути следования международным стандартам права на доступ к информации, не принял во внимание российский опыт, воплощенный в Федеральном Законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», и даже отказался от использования отечественных наработок.