

УДК 342.7.02

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ**

**А.И. Морозова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Статья посвящена исследованию практической реализации конституционного права граждан на информацию. Проанализировано действующее законодательство на предмет наличия особенностей и наличия барьеров при получении гражданами информации по каналам средств массовой информации, от органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Сформулированы предложения и даны рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой основы.

***Ключевые слова:** конституционные права, основные права и свободы, информационное право, право на информацию, право на доступ к информации, средства массовой информации, органы власти.*

В любом правовом демократическом государстве право на информацию относится к числу основополагающих.

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной 9 сентября 2000 г.<sup>20</sup>, соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею стоит на первом месте среди национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере. Неоспоримо, что конституционно закреплённое право на информацию - неотъемлемая составляющая демократии. Оно призвано гарантировать и обеспечить гражданам реализацию их личных интересов, в том числе участие в делах общества и государства. Право на информацию неразрывно связано с осуществлением в стране власти (т. к. возникает, как правило, не по поводу отношений между гражданами, а в связи с их отношениями со властью, обществом и миром). Таким образом, совершенно очевидно, что право на информацию относится не только к личным, но и к политическим правам человека и гражданина, а рассматриваемый нами институт имеет конституционно-правовое, политико-юридическое, а также социально-экономическое значение и заслуживает тщательного изучения.

Изучение заявленной проблематики целесообразно начать с определения ключевых понятий. Итак, Конституция Российской Федерации

---

<sup>20</sup>Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895) // Рос. газ. 2000. 28 сент.

1993 г.<sup>21</sup> (далее – Конституция РФ) закрепляет право каждого «свободно искать, получать, передавать информацию любым законным способом» (ч. 4 ст. 29). Стоит сказать, что в Конституции РФ (гл. 2), при перечислении прав и свобод человека и гражданина непосредственно само право на информацию не называется. В ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, устанавливающей, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», заложена основа права на доступ к информации. В свою очередь, право на информацию в соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ имеет более широкую интерпретацию, поскольку касается также реализации свободы мысли и слова (ч. 1 ст. 29) и охватывает также право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию.

Следовательно, изучение обозначенной проблематики невозможно без разграничения ключевых понятий: «права на информацию», которое следует понимать значительно шире, нежели понятие «право на доступ к информации». Смысл свободы доступа к информации остается всегда неизменным – пользователь информации (гражданин РФ, юридическое лицо, общественная организация, орган власти и т.п.) имеет право получать необходимые ему сведения по запросу от органов власти и их должностных лиц, за исключением информации ограниченного доступа. Важным, на наш взгляд, является то, что право на доступ к информации имеет принципиально иную природу в отличие от традиционных свободы мысли и слова, права производить и распространять информацию, права свободы массовой информации: по времени возникновения оно относится к новейшей волне развития конституционализма, к так называемому «четвертому поколению прав человека»<sup>22</sup>.

Стоит сказать, что в деятельности органов власти и управления реализации конституционного права граждан на доступ к информации

---

<sup>21</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. № 4. Ст. 445.

<sup>22</sup> Более подробно см., например: Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10; Поколение прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института: учеб. пособие // Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. СПб., 2003.; Ивентьев С.И. Духовно-нравственные права и свободы человека и гражданина // Дискуссия. 2010. № 2; Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека. М., 2006.; Глушкова С.И. Права человека и гражданина в контексте глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сб. материалов «круглого стола». М., 2005.

уделяется особое внимание. Подтверждением тому служит факт существования и наблюдаемое сегодня повышенное внимание к реальному воплощению в жизнь принципа информационной открытости в деятельности существующих ветвей власти и органов управления всех уровней. Данный принцип призван обеспечить доступность для граждан информации, которая представляет общественный интерес или же затрагивает их личные права и свободы. Положительным является то, что мы можем наблюдать сегодня не только декларирование острой необходимости транспарентности деятельности власти, но и реальное воплощение в жизнь достаточно передовых идей, позволяющих расширять возможности доступа граждан к информации, упрощая многие процедуры и стирая административные барьеры.

На практике воплощение данного принципа происходит целым рядом способов: через реализацию норм Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>23</sup> (и соответствующих законов субъектов РФ<sup>24</sup>) и, безусловно, Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>25</sup>, в том числе и через систематическое информирование граждан о готовящихся и принятых решениях; в некоторых органах реализуется одна из идей политики информационной открытости, которая позволила гражданам иметь возможность наблюдать за наиболее важными событиями в деятельности власти в режиме он-лайн.

Полноценное исследование заявленной проблематики невозможно без учёта того, что конституционное право на информацию неразрывно связано и с функционированием средств массовой информации (далее по тексту – СМИ). В сфере их деятельности реализуется значительное количество конституционно закреплённых прав и свобод (например, ст. 23, 29, 34, 35, 37, 42, 44 Конституции РФ). Из них наиболее значимыми представляются права и свободы, предусмотренные ст. 29 Конституции РФ: свобода мысли, свобода слова, право на информацию. Именно через СМИ (печать, телевидение, радио, интернет-пространство) для граждан открывается возможность оперативного получения информации,

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (с изм. и доп. от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>24</sup> Так, например, в Тверской области принят и действует Закон Тверской области от 26 июля 2010 г. № 68-ЗО «О предоставлении информации о деятельности государственных органов Тверской области» // СПС «Гарант».

<sup>25</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 18 июля 2011 г. № 240-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6217.

затрагивающей их основные права и свободы. Современное развитие технологий позволяет делать это в то время и тем способом, который является для отдельно взятого гражданина наиболее удобным и доступным. Имеющееся сейчас разнообразие каналов массовой информации и форм их существования открывает самые широкие возможности для сопоставления и анализа различных информационных посылов, позволяя в конечном итоге выстраивать и формулировать собственную позицию по тому или иному событию, будучи ограниченным исключительно уровнем собственного интеллекта и широтой кругозора.

Действительно, с точки зрения полноценной реализации конституционного права на получение информации об обществе и тех процессах, которые происходят в мире, стране, регионе, непосредственно в месте проживания и, естественно, затрагивают, а также могут тем или иным образом повлиять на отдельно взятого человека и/или их сообщество, особый интерес представляют те сведения, получение которых происходит по каналам существующих на сегодняшний день СМИ.

Сфера возникновения права на информацию, в которой задействованы средства массовой информации, некоторым образом отличается от других областей, в которых может происходить реализация конституционно - гарантированного права. Специфика эта связана исключительно с массовостью распространения и соответственно с теми масштабами нарушений (с точки зрения неопределенности круга лиц), в связи с недобросовестностью распространителя такой информации. Ни для кого не секрет, что сегодняшние СМИ обладают колоссальным ресурсом и могут активно влиять на все стороны развития государства и общества, спускаясь нередко не только до простого искажения в угоду рейтингам, но и до серьёзного манипулирования сознанием масс, вплоть до разжигания информационных войн.

Получение информации через газеты, журналы, телевидение, радио, Интернет при, казалось бы, развитости и продолжительности существования этого способа, представляет, на наш взгляд, сферу, в которой наиболее часто случаются нарушения конституционных прав граждан. Недобросовестная конкуренция, сознательное искажение информации, создание искусственных проблем и информационных поводов, порождающих волны народных недовольств, приводящие к реальным угрозам общественной и национальной безопасности, - всё это становится всё чаще и чаще поводом для серьёзных судебных разбирательств<sup>26</sup> и, без-

---

<sup>26</sup> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 9 апреля 2012 г. № 04 АП-3/12; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 марта 2012 г. № 14 АП-630/12; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 июня 2011 г. № 14 АП-3092/11; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21 марта 2008 г. № 03 АП-378/2008.

условно, не может быть всесторонне и глубоко рассмотрено в рамках настоящего исследования. Однако изучение существующих проблем и особенностей реализации гражданами конституционного права на информацию через существующие каналы СМИ необходимо по причине наличия острой необходимости в объективном определении сегодняшнего состояния общественных отношений, возникающих по поводу реализации этого важнейшего и неотъемлемого права граждан.

Итак, вдумчивый анализ действующего законодательства, детализирующего конституционное право на доступ к информации, позволяет обоснованно заключить: нормативно урегулировано право доступа граждан к информации о деятельности органов власти, в том числе и судебной. Как положительный, стоит отметить и тот факт, что законодателем учтён в числе прочего и вопрос о доступе граждан к информации о деятельности не только федеральных, но и местных органов власти, которые нередко обладают даже большим объемом информации, затрагивающей основные права граждан.

При всём при этом реализация конституционного права на доступ к информации подразумевает и соответствующую фиксацию работающей системы административных процедур, предполагающих наличие определённых стадий, которые представляют собой конкретные организационно – правовые действия и заканчиваются принятием решения по строго установленной форме в конкретно – определённые конечные сроки. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан»<sup>27</sup>, определяя порядок получения интересующих гражданина сведений, на наш взгляд, не в полной мере учитывает специфику существующих сегодня в нашем государстве информационных отношений. В ситуации, когда установлены соответствующие (и, как правило, не совсем совершенные) административные процедуры получения данных, при разрешении вопроса о доступе к информации господствующим является нерегулируемое волеизъявление со стороны её правообладателя, что совершенно неприменимо, когда ведётся разговор о реализации конституционных прав граждан. В этой связи целесообразным видится доработка существующего законодательства в части максимального исключения формулировок «вправе» и, как результат, минимизации дискреционных полномочий органов и их должностных лиц.

В ходе исследования нами был выявлен факт того, что органы власти всех уровней не всегда максимально эффективно используют информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, являющуюся

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

наиболее широко распространённым средством обеспечения доступа к информации во всем мире, для публикации общедоступных сведений о своей деятельности. Также установлено, что, несмотря на внушительные масштабы распространения Интернета в нашей стране, остаётся определённый круг граждан, которым по ряду объективных и субъективных причин (иногда их совокупности) не доступна информация, размещённая таким способом. Целесообразно в этой связи дополнить Федеральный закон «О доступе к информации» нормой, обязывающей органы власти размещать информацию о своей деятельности в общедоступных местах: прежде всего в поликлиниках и больницах, отделениях Сбербанка России и Почты России; кроме этого в библиотеках, отделениях полиции, на судебных участках, в государственных учебных заведениях и т. п. Транспарентность деятельности властных органов, структур и их должностных лиц принципиально снижает риск возможного «употребления во зло» закона с их стороны, а следовательно, повышает степень гарантированности прав человека, воплощая в жизнь основные идеи, закреплённые в Конституции РФ.

В ходе исследования нами были выявлены существенные недостатки в нормативном регулировании вопросов, связанных с существующими в нашей стране видами тайн, предполагающими, естественно, определённые ограничения доступа к информации. В этой связи необходимы серьёзные изменения: прежде всего исключение из компетенции различных ведомств права разработки соответствующих документов, которыми вводятся в силу (через процедуру простого внутреннего утверждения) перечни сведений, требующих засекречивания или же частичного ограничения и создаваемых, как правило, в условиях широчайшей дискреции ответственных должностных лиц.

Анализ существующей нормативной и методической основы по вопросам, связанным с конкретизацией и регламентацией конституционно – гарантированного права граждан на информацию, приводит также к выводу о том, что сейчас крайне необходимо проведение унификации как минимум существующей терминологии, используемой в различных документах по поводу определения понятий «информация», «право на информацию», «доступ к информации», «данные», «документированная информация» и др., а также по проблемам создания и использования разнообразных информационных ресурсов и систем. Все эти процессы и понятия должны быть однообразно определены с целью обеспечения единства правоприменительной практики и продолжению работ по созданию качественной и действительно работающей нормативной основы, позволяющей гарантировать возможность реализации конституционного права на информацию.

В этой же связи стоит отдельное внимание обратить и на тот факт, что сегодняшняя нормативная и методическая база носит в основном хаотичный, несистематизированный характер. Соответствующее законодательство не позволяет в полной степени (безбарьерно) реализовывать гражданам свои конституционные права при наличии желания получить доступ к информации о деятельности властных органов и систем, а также их должностных лиц. Представляется, что в целях наиболее эффективной реализации права на доступ к информации необходимо установить и наладить четкое взаимодействие между органами власти и управления как по вопросам простого обсуждения (с целью выявления проблем в практике применения законодательных норм) существующих процедур, так и для обмена передовым, уникальным, наиболее удачным опытом по формам и способам работы с гражданами по поводу предоставления информации. Оптимальной в этой связи видится форма научно-консультативных и/или методических советов, создаваемых как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, а также на уровне отдельно взятых городов.

В целях наиболее эффективного регулирования общественных отношений, возникающих по поводу реализации права на информацию, целесообразно, на наш взгляд, выделение всех вопросов в самостоятельный институт в системе права с последующим преподаванием в качестве основной (а не вариативной) дисциплины для студентов, обучающихся по юридическим специальностям. Информационные отношения в современном мире достигли того уровня развития, который требует правового регулирования отдельной отраслью права и научного исследования в рамках самостоятельной научной специальности. Безусловно, информационное право является комплексным межотраслевым институтом и неразрывно связано с информационными технологиями и системами безопасности, однако, учитывая тот факт, что право на информацию гарантировано Конституцией Российской Федерации, за его реализацией граждане, соблюдая существующие административные процедуры, обращаются преимущественно в соответствующие органы власти и управления, с точки зрения научной классификации оно, на наш взгляд, не может рассматриваться в отрыве от конституционного права и процесса, административного и муниципального права; вопросы же технологий и безопасности должны научно разрабатываться соответствующими специалистами технических направлений. Содержание специальности «Информационное право» видится в теоретическом и прикладном исследовании источников, системы, принципов, методов правового регулирования информационных отношений (инфосфера), проблем режимов информации как объектов информационных правоотношений в данной сфере, видов информационных прав и юридической

защиты информации в разработке организационно-правового обеспечения эффективного правового регулирования информационных отношений в инфосфере, определении и обосновании эффективности форм и методов борьбы с информационными правонарушениями и преступлениями.

Таким образом, проблема реализации права граждан на информацию является чрезвычайно актуальной, широкой и практически значимой. Социальные, политические и экономические преобразования немыслимы без реального воплощения в жизнь в полном объеме информационных прав граждан: их участие в управлении делами государства и последующий учет общественных интересов при принятии решений различными органами власти крайне необходим. Существование правового демократического государства возможно, на наш взгляд, исключительно при наличии эффективной системы информационного взаимодействия между гражданином и государством, транспарентность власти и работающие административные механизмы, обеспечивающие доступ к информации, - вот те основные идеи, которые позволят реально воплотить в жизнь конституционные права граждан, а также существенно минимизировать возможности для развития коррупции и бюрократизма в нашей стране.

### **Список литературы**

1. Глушкова С.И. Права человека и гражданина в контексте глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сб. материалов круглого стола. М., 2005. С. 58.
2. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека. М., 2006. 448 с.
3. Ивентьев С.И. Духовно-нравственные права и свободы человека и гражданина // Дискуссия. 2010. № 2. С. 47.
4. Поколение прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института: учеб. пособие // Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. СПб., 2003.
5. Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 43.