

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.²⁰, 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

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

1993 г.²¹ (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»²².

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

²¹ 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.

²² 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»²³ (и соответствующих законов субъектов РФ²⁴) и, безусловно, Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»²⁵, 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,

²³ 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.

²⁴ 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».

²⁵ 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 разбирательств²⁶ и, без-

²⁶ 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»²⁷, 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

²⁷ 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.