

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья посвящена анализу конституционных положений, регулирующих отношения, связанные с реализацией основных информационных прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации, с позиции двух подходов к пониманию права на информацию. Представлены некоторые исторические этапы развития данного права в отечественной правовой доктрине.

Наша жизнь приобретает все более зримые и разнообразные информационные измерения. Информация как одна из фундаментальных сущностей, на которых строится окружающий мир, в самых различных своих ипостасях становится предметом и продуктом труда все большего числа людей. Сам человек, чтобы сохранить статус «человека разумного», должен во все большей степени становиться «человеком информационным». Развитие информационно-коммуникационных технологий обрело значимость одного из самых действенных факторов общественного и личностного развития. Однако каждая медаль имеет две стороны. Формирующийся на наших глазах информационный мир в не меньшей, а может быть, даже в большей степени, чем мир промышленный или сельскохозяйственный, предъявляет свои вызовы, требующие адекватных мер реагирования, в том числе и со стороны правовой науки.

Право, и прежде всего его конституционная отрасль, призвано своевременно находить адекватные ответы на такого рода вызовы времени, предлагать надлежащие правовые средства, способные эффективно регулировать во многом принципиально новые для российской правовой системы публичные и частные информационные отношения, качественно охранять и защищать информационные права и свободы. В отечественной правовой доктрине тезис о необходимости выделения основных информационных прав человека и гражданина в отдельный правовой институт, а также их конституционно-правового закрепления развернутое научное обоснование и признание получил в 1983 году. Еще восемь лет понадобилось для того, чтобы этот институт получил достойное нормативное воплощение. «Декларация прав и свобод человека и гражданина», принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., посвятила этому воплощению две статьи (9-ю и 13-ю), закрепив и регламентировав в них право лица на охрану персональной информации и право каждого на поиск, получение и распро-

странение информации. Социально-правовую сущность этих прав можно представить в виде следующих лапидарных, но емких словесных формул – право тайть и право знать.

В Конституции РФ эти нормы получили свое дальнейшее конституционно-правовое развитие и закрепление, прежде всего в статьях 23, 24, 29 и 42. Перечисленные нормы отнюдь не исчерпывают перечень действующих конституционно-правовых установлений, в той или иной степени участвующих в регулировании отношений, связанных с реализацией основных информационных прав и свобод на территории Российской Федерации, составляющих в своей совокупности конституционно-правовую основу информационно-правового статуса человека и гражданина. Общеизвестно, что совокупность гарантируемых Конституцией основных прав и свобод, а также устанавливаемых Конституцией обязанностей образует конституционно-правовой статус человека и гражданина [1], соответственно информационно-правовой статус (основные информационные права, свободы и обязанности) – неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса человека и гражданина. Как отмечает В.Н. Лопатин, «из 50 конституционных прав и свобод около 25% можно отнести к собственно информационным» [2]. По некоторым оценкам их около 20-ти, во всяком случае, не менее дюжины. В контексте вышеуказанных положений рассмотрим их.

Прежде необходимо отметить, что в настоящее время в литературе можно обнаружить два основных подхода к пониманию права на информацию. Первый рассматривает его в плоскости проблематики открытости, гласности деятельности государственных органов. Его целью является сугубо обоснование правовых возможностей гражданина по получению так называемой «правительственной информации», т. е. сведений, которыми располагают органы публичной власти в связи с реализацией ими своих полномочий [3]. Во втором подходе конституционное право на информацию воспринимается как комплексное

субъективное право гражданина, состоящее в возможности свободно осуществлять любые операции с информацией, как правило, безотносительно к ее назначению и содержанию [4].

Принято считать, что право на информацию закреплено в Конституции РФ в ч. 4 ст. 29, где указано, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Не вызывает сомнений, что формулировка этой конституционной статьи вытекает из положений крупнейших международных документов по правам человека, которые в российском варианте дополнены правомочиями «передать» и «производить» информацию. Так, ст. 19 Всеобщей декларации прав человека определяет, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Как пишет С.Н. Шевердяев, «право на информацию», которое исследователи склонны находить в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, является прямым следствием развития теории свободы слова и печати, она не закрепляет самостоятельного субъективного права человека» [5]. «В связи с тем, что принцип свободы информации универсален для информационного обмена в обществе, вполне объяснимо, что в конституционном тексте он выступает своеобразной «копилкой правомочий» для всех информационных прав в целом» [6]. «Иными словами, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ не фиксирует самостоятельное субъективное информационное право, как это имеет место в конституционном тексте в отношении свобод мысли, слова и массовой информации (ч. 1 и 5 ст. 29), при этом выполняет служебную функцию, отражая дополнительные гарантии базовых информационных свобод наряду с гарантиями, закрепленными ч. 2 и 3 ст. 29. Таким образом, с точки зрения конституционно-правового рассмотрения, в целом комплексный подход в понимании термина «право на информацию», который опирается на конституционную норму ч. 4 ст. 29, можно считать оправданным, если он употребляется как термин условный, обозначающий принцип информационного обмена, принцип свободы информации, или как теоретическая база для правового обоснования права на коммуникацию

(или права универсального доступа), а также если он употребляется как условное обозначение всей группы информационных прав и свобод, закрепленных в ст. 29. Однако самостоятельного субъективного права в области информации на основе ч. 4 ст. 29 не образуется» [7], – указывает С.Н. Шевердяев.

Думается, что такой подход к пониманию права на информацию вряд ли оправдан. Конституция РФ далеко не случайно закрепила свободу мысли и слова, свободу массовой информации и право на информацию в разных частях, хотя и одной 29 ст. Тем самым подчеркивается как их взаимосвязь и взаимопроникновение, так и известная автономность, самостоятельность, «суверенность».

По мнению некоторых исследователей, «собственно субъективное право на информацию в том виде, в котором оно зародилось и продолжает развиваться сегодня в национальных правовых системах, является следствием совершенно иных тенденций. Главной задачей закрепления в правовой системе права на информацию является доступ к сведениям, которые властные структуры предпочли бы скрыть от общественности, обосновывая эти действия требованиями национальной безопасности или служебным характером документации» [8]. «Законодательство о праве на информацию, которое стало развиваться практически во всех демократических странах, имеет в виду право на информацию как право на получение доступа к нормативным и фактическим правительственным источникам», – замечает В.Н. Монахов.

Считается, что в мировой правовой практике значительный импульс развитию законодательства о праве доступа к информации и обоснованию самостоятельности этого права придала имевшая известный резонанс борьба американской общественности с засекреченностью документов. Война во Вьетнаме, документы Пентагона и Уотергейта наглядно продемонстрировали, какие угрозы скрыты в чрезмерной секретности и в сопутствующем этому отсутствию официальной отчетности [9]. Полагаю, право гражданина на информацию следует рассматривать как весьма непростое субъективное право, состоящее из целого ряда юридических возможностей свободно осуществлять любые операции с информацией, как правило, безотносительно к ее назначению и содержанию, уделяя особое внимание праву на доступ к информации как части более широкого кон-

ституционного права, включающего помимо права искать и получать информацию также право ее передавать, производить и распространять (прежде всего праву на доступ к информации о деятельности органов власти с целью несмещения различных по содержанию подходов к исследованию новых правомочий граждан). Основы права на доступ к информации зафиксированы в российской Конституции в ч. 2 ст. 24, 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». В связи с особенностями закрепления этого права в конституционном тексте имеет смысл прокомментировать данную позицию. Во-первых, в отношении права на доступ к информации применена зеркальная форма его отражения в конституционном тексте через обязанность ответственных за реализацию субъективного права лиц. Но так же, как при провозглашении субъективного права всегда имеется в виду корреспондирующая ему обязанность государственных органов и других субъектов права, так и здесь обязанность органов власти корреспондирует праву гражданина. Этот нормотворческий прием является вполне уместным в отношении дополнительного гарантирования осуществления субъективного права в том смысле, что ориентирован на однозначное прочтение нормы обязанными лицами. Во-вторых, право на доступ к информации локализовано не в статье об информационных правах, а в отдельной норме иной статьи. Это связано с тем, что в отличие от свободы мысли, слова и печати право на информацию имеет принципиально иную природу. В отличие от перечисленных классических либеральных свобод по времени возникновения оно относится к новейшей волне развития конституционализма. Кроме того, и это принципиальный момент, если свободы мысли, слова и печати требуют невмешательства государства в их осуществление, то право на информацию является отражением прямого сотрудничества, общения государства и человека, где государство выступает как активный участник, обеспечивающий все условия к тому, чтобы человек воспользовался своим правом. В-третьих, право на доступ к информации является одним из немногих субъективных прав,

которые в Конституции получают свое продолжение в специальных видах отношений. Так, по смыслу ч. 3 ст. 41 и ст. 42 Основного закона каждый имеет право на доступ к информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, а также право на информацию о состоянии окружающей среды.

Распространен взгляд (по моему мнению, обоснованный), что государство обеспечивает право граждан на доступ к информации путем непосредственного предоставления документов и материалов заинтересованным лицам, в том числе сведений, на основе которых приняты решения, затрагивающие права и свободы граждан, а также путем опубликования официальной информации [10]. «Право на беспрепятственное ознакомление с любым законом, – верно замечено В. Савицким, – составная часть более широкого права граждан на получение информации» [11]. Часть 3 статьи 15 Конституции РФ направлена как раз на осуществление данной возможности и имеет непосредственное отношение к проблеме доступа граждан к правовой информации. «Законы, – сказано в ней, – подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Любопытно, что правовое обоснование доступа к информации органов власти в законодательстве зарубежных государств также связывается с принципом «свободы информации». Но в отличие от принципа свободы информации, который используется в международной дискуссии о свободе мысли и слова, он обусловлен исключительно проблематикой гласности деятельности органов власти. Поэтому зарубежные законы, которые в наименовании содержат национальные эквиваленты термина «freedom of information», как правило, регулируют строго вопросы доступа к информации органов власти. В международной правовой дискуссии тема свободы информации («freedom of information», или FOI) также осваивается сугубо в связи с проблемой доступа граждан к информации органов власти.

В связи с вышеуказанным некоторые конституционалисты, например В.Н. Монахов, к праву на информацию относят правомочие иметь свободный доступ к информации о ходе законодательного процесса (согласно ч. 2 ст. 100

Конституции заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми). Презумпцией открытости заседаний Совета Федерации и Государственной Думы в нашей стране реализуется принцип гласности, характерный для представительных учреждений в любом демократически организованном государстве. В этом же семантическом ряду расположено информационное правомочие каждого на свободу поиска и получения информации о ходе осуществления судебной власти, обеспеченное ч. 1 ст. 123 Конституции РФ об открытом характере судопроизводства. Конституционные нормы, регулирующие отношения, связанные с правом каждого «свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения» (ст. 28), а также с правом каждого «на доступ к культурным ценностям» (ст. 44), сформулированы как дополнительные, конкретизирующие норму ч. 4 ст. 29 Конституции и гарантируют реализацию указанных основных прав и свобод информационной подсистемы. В то же время Конституция РФ предусматривает определенную систему гарантий права граждан на информацию, традиционно формулируемую у нас в форме прямых конституционных запретов. Это следующие нормы. «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» – статья 15. «Каждый имеет право на личную, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений» – статья 23. «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается» – статья 24. «Перечень сведений, составляющих государственную тайну, опреде-

ляется федеральным законом» – статья 29. Наконец, Конституция РФ устанавливает систему ответственности за нарушение права граждан на информацию. В Конституции есть статья, прямо посвященная защите данного права. Это часть третья статьи 41: «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом».

Разумеется, право граждан на доступ к правовой информации защищено также и общими положениями статьи 46 Конституции о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Учитывая тенденцию к интеграции российской правовой системы с другими правовыми системами развитых стран, важно создавать общие механизмы реализации права человека на информацию, общие механизмы его защиты. К ним, в частности, можно отнести и положения части 3 статьи 46 Конституции РФ, где установлено, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Сравнивая ныне действующую Конституцию с ранее действовавшим Основным законом, замечаешь несомненный прогресс, поскольку вопросы права граждан на информацию урегулированы ныне действующей Конституцией развернуто и полно. Несомненно, Конституция Российской Федерации содержит в себе достаточно полный и объемный «каркас» российского информационного права, который отчасти уже развернут, отчасти его еще предстоит развернуть в действующем законодательстве.

Список использованной литературы:

1. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1997. С. 485.
2. Графский В.Г. Основные концепции права и государства в современной России (по материалам «Круглого стола» в Центре теории и истории права и государства ИРЛ РАН) // Государство и право. 2003. №5. С. 25.
3. Данный подход реализован в той или иной степени в проекте ФЗ «О праве на доступ к информации», внесенном Президентом РФ в Государственную Думу 17 мая 1999 г.
4. Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997. С. 18 – 26. Копылов В.А. Информационное право: Учебное пособие. М., 1997. С. 46 – 48.
5. Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. №10. С. 6.
6. Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР (конституционный аспект): Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1983. С. 15-16; Хижняк В.С. Право человека на информацию: Механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 1998. С. 8-9.
7. Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. №10. С. 6.
8. Там же. С. 6.
9. Марвик К. Ваше право на правительственную информацию. СПб., 1996. С. 17.
10. Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект // Журнал российского права. 1998. №4/5. С. 128. Эта же идея выражена в Указе Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» №2334 от 31 декабря 1993 г. с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. №1606 // Российская газета. 10 января 1994 г.
11. Малько А.В. Право гражданина на информацию: необходимость, природа, гарантии реализации // Правоведение. 1995. №3. С. 6.