УДК 342.73 **DOI: 10.12737/11961**

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

Щеголева Н.А., Силаев П.О.[1]

В настоящей статье авторы рассматривают конституционно-правовые аспекты, закрепляющие право на информацию. Используя сравнительный метод исследования данной проблематики, авторы приходят к выводу, что содержание понятия «право на информацию» не следует отождествлять с «правом на доступ к информации», поскольку нормативная нагрузка указанных понятий неидентична.

Ключевые слова: право на информацию, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT OF THE RIGHT FOR INFORMATION

SHCHEGOLEVA N.A. – Candidate of Juridical Sciences, Docent, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: shchegoleva_n@mail.ru

SILAEV P.O. - Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: pavelsilaev@list.ru

In the article the author considers constitutional and legal aspects affirming the right for information. Using a comparative method of research of this perspective, the author comes to a conclusion that the content of the concept «right for information» shouldn't be identified with «the right for access to information» as standard loading of the specified concepts isn't identical.

Keywords: right for information, Constitution of the Russian Federation, federal legislation.

Щеголева Наталья Анатольевна – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук, доцент (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: shchegoleva_n@mail.ru

Силаев Павел Олегович – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, аспирант кафедры конституционного и муниципального права (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: pavelsilaev@list.ru

В отечественной правовой системе традиционно законодательство рассматривается в узком и широком смыслах. В широком смысле законодательство - это система издаваемых в государстве нормативных правовых актов, в узком - совокупность издаваемых в стране законов. Для права на информацию[1] характерно рассмотрение законодательства в широком смысле, т.е. как системы, включающей Конституцию Российской Федерации и все иные виды нормативных актов, принимаемых органами власти Российской Федерации.

В Российской Федерации право на информацию впервые было зафиксировано в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года. Согласно ч. 2 ст. 13 Декларации, «каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию». Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности.

Следует отметить, что в тексте Конституции Российской Федерации отсутствует словосочетание «право на информацию», что создает определенные сложности в процессе правоприменения. Буквальный анализ конституционных положений приводит к выводу, что единственной относящейся к содержанию исследуемого права является норма ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, распространять и производить информацию любым законным способом». Реализация указанной нормы возможна во взаимосвязи с нормами Основного закона страны, определяющими обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению права на информацию следующим образом:

- на основании ч. 3 ст. 15 «органы государственной власти и местного самоуправления обязаны опубликовывать законы и иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека»;
- в соответствии с ч. 2 ст. 24 «обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»;
- в рамках ч. 3 ст. 41 «обнародовать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей».

Как важная сфера личных прав и свобод человека и гражданина право на информацию определяется и другими конституционными нормами. К числу закрепленных в Конституции Российской Федерации информационных прав и свобод граждан относятся:

- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23);
- право на защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23);
- право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26);
- гарантия свободы совести и свободы вероисповедания (ст. 28); гарантия свободы мысли и слова (ч. 1 ст. 29);
- гарантия свободы массовой информации и запрет цензуры (ч. 5 ст. 29); право на обращение (ст. 33);

[1] Федосеева Н.Н.Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации//Гражданское право. –2007. – № 3.

- право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42); свобода всех видов творчества (ч. 1 ст. 44);

- право на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44) и др.

По нашему мнению, следует обратить внимание и на то, что закрепленное в Основном законе право на информацию выступает связующим звеном всей системы конституционных прав и свобод, а также возможности их реализации. В частности, ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Однако для реализации указанного права требуется обладать информацией[1], касающейся характера и специфики того или иного рода деятельности и профессии. Следовательно, посредством получения информации возможна реализация права каждого на образование.

Следующим документом, регулирующим право на информацию, является Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», ставший первым актом главы Российского государства, посвященным реализации конституционного права граждан на информацию[2][5]. С учетом того, что право на информацию - одно из фундаментальных прав человека, а также в целях обеспечения свободы получения гражданами информации о деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Указе было закреплено требование, адресованное Комиссии законодательных предложений при Президенте Российской Федерации, «разработать проект Закона Российской Федерации «О праве на информацию» и представить его Президенту Российской Федерации для внесения его в Федеральное Собрание в качестве первоочередной законодательной инициативы». К сожалению, данное положение Указа Президента Российской Федерации так и не было реализовано, названный Закон не принят. Однако стоит отметить, что проект Закона в 1996 году вносился на рассмотрение в Государственную Думу, которая отклонила его в первом чтении.

Развитием правового закрепления свободы информации в демократической России послужило движение от свободы массовой информации, закрепленной в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», установившей, что в Российской Федерации поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации, не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации[3].

Базовым законом, гарантирующим доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их

[1] См. подробнее: Боер В.М. К вопросу о понятии, признаках и юридических свойствах информации//Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 1.; Бурдов С. Н. Система конфиденциального делопроизводства как форма защиты конфиденциальной информации: нормативные и организационные аспекты// Управленческое консультирование. – 2014. – №3. – С.133-139.

[2] О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года № 2334// Российская газета. - № 4. – 10.01.1994.

[3] О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) // Российская газета. - № 32. - 08.02.1992.

должностных лиц, является Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149- ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, ч. 1 ст. 1 Федерального закона «регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации» [1]. Данное положение закрепляет право на информацию и выступает правовой основой права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Немаловажной проблемой в обеспечении конституционного права на информацию является тот факт, что в Федеральном законе от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[2] законодатель, акцентируя внимание на доступе к информации через ресурсы только государственных органов и органов местного самоуправления, как бы закрепляет в правосознании идентичность дефиниций «право на доступ к информации» и «право на информацию». В то же время согласно, подп. 6 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» доступ к информации - это возможность получения информации и ее использования. То есть доступ к информации (поиск и получение информации) - это только одна из форм гарантированного ч. 4 ст. 29 Основного закона права на информацию. Отождествление права на доступ к информации с правом на информацию в целом уменьшает иные формы последнего: право собирать, передавать, производить, распространять информацию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. №731 утвержден стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами. Данный документ устанавливает требования к составу информации, подлежащей раскрытию организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании договора управления многоквартирным домом, порядку, способам и срокам ее раскрытия, а также особенности раскрытия информации и представления для ознакомления документов, предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации, товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами и иными специализированными потребительскими кооперативами, осуществляющими управление многоквартирным домом без заключения договора с управляющей организацией.

Однако независимо от того, к какой группе прав относится исследуемое право, оно является самостоятельным конституционным правом[3], охраняемым и защищаемым Конституцией страны.

Так, Конституционный суд Российской Федерации в позитивно-отказном

[1] Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. - 31.07.2006. - № 31 (1 ч.). - ст. 3448.

[2] О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года № 2334// Российская газета. - № 4.10.01.1994.

[3] См. подробнее: Вахрамеев Р.Г.Структура конституционного права на информацию // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 6. – С. 667-672.; Лапо Л.Г. Сравнительно-правовая характеристика права на информацию в конституционном законодательстве Российской Федерации и зарубежных государств // Образование. Наука. Научные кадры. – 2013. –№ 3. – С. 11-13.; Максимова О.И. Право человека на информацию в конституционном законодательстве РФ и зарубежных государств (сравнительно-правовой анализ) // Общество и право. – 2010; Погорелова М.А. Конституционное право на информацию: правовая природа, содержание, структура, особенности регулирования и реализации в интернете. Монография./ Погорелова М.А.; Институт государственно-конфессиональных отношений и права. –М., –2010.

определении от 8 декабря 2011 года, вынесенном по жалобе граждан Т.А. Андреевой, Ф.В. Морозова и других на нарушение их конституционных прав (п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»), указал: в соответствии с ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; признание, соблюдение и защита данного права является обязанностью Российской Федерации как демократического правового государства. Суд признал, что право на информацию - самостоятельное право, соблюдаемое и защищаемое государством наряду с другими правами.

Верховный Суд Российской Федерации в п. 2 Постановления Пленума от 31 октября 1995 года № 8 разъяснил, что судам при рассмотрении дел следует во всех необходимых случаях применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Это правило подтвердил Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 18 февраля 2000 года № 3-П, указав, что информация в силу непосредственного действия ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты[1].

Таким образом, правовые основы, закрепляющие «право граждан на информацию», несовершенны. Это объясняется тем, что, с одной стороны, информационные процессы[2] начали регулироваться на законодательном уровне с недавнего времени, а с другой - тем, что идея примата прав человека не укоренилась в сознании россиян. Законодателю необходимо обратить внимание на вопрос соответствия действующих нормативно-правовых актов положениям Конституции Российской Федерации в области права человека и гражданина на информацию, поскольку осуществление этого права способствует реализации других прав граждан, а также повышению их правовой культуры и в конечном счете демократизации общества и становлению правового государства.

Библиография/ References:

1. Боер В.М. К вопросу о понятии, признаках и юридических свойствах информации // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 1.

2. Бурдов С. Н. Система конфиденциального делопроизводства как форма защиты конфиденциальной информации: нормативные и организационные аспекты // Управленческое консультирование. – 2014. – № 3. – С. 133–139.

3. Вахрамеев Р.Г. Структура конституционного права на информацию // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 6. – С. 667–672.

4. Дементьева И.Н. Социально-экономические и общественно-политические аспекты формирования протестного потенциала в регионе // Мониторинг

[1] По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 года № 3-П // СЗ РФ. - 28.02.2000. - № 9. - Ст. 1066.

[2] Щеголева Н.А., Шашкова А.А. Информационное общество и государство: специфика взаимодействия (правовой анализ) // Среднерусский вестник общественных наук.- 2010. - №4.- С.134-140.

общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2013. – № 6 (118). – С. 39-50.

5. Лапо Л.Г. Сравнительно-правовая характеристика права на информацию в конституционном закоодательстве Российской Федерации и зарубежных государств // Образование. Наука. Научные кадры. – 2013. – № 3. – С. 11–13.

6. Максимова О.И. Право человека на информацию в конституционном законодательстве РФ и зарубежных государств (сравнительно-правовой анализ) // Общество и право. – 2010.

7. Мельник Г.С., Никонов С.Б. Медийный компонент в доктрине информационной безопасности // Управленческое консультирование. – 2014. – № 1. – С. 18-28.

8. Погорелова М.А. Конституционное право на информацию: правовая природа, содержание, структура, особенности регулирования и реализации в интернете. Монография / Погорелова М.А.; Институт государственно-конфессиональных отношений и права. – Москва, 2010.

9. Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. – 2007. – № 3.

10. Щеголева Н.А., Шашкова А.А. Информационное общество и государство: специфика взаимодействия (правовой анализ) // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – № 4. – С.134–140.

1. Boer, V.M. (2012) K voprosu o ponjatii, priznakah i juridicheskih svojstvah informacii [On the question of concept, signs and legal property information] // Probely v rossijskom zakonodatel'stve [Gaps in Russian legislation]. – № 1. (In Russ.).

2. Burdov, S. N. (2014) Sistema konfidencial'nogo deloproizvodstva kak forma zashhity konfidencial'noj informacii: normativnye i organizacionnye aspekty [System confidential office as a form of protection of confidential information: the regulatory and institutional aspects] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative Consulting]. – № 3. – P.133–139.(In Russ.).

3. Vahrameev, R.G.(2013) Struktura konstitucionnogo prava na informaciju [The structure of the constitutional right to information] // Aktual'nye problemy rossijskogo prava [Actual problems of Russian law]. – № 6. – P. 667–672. (In Russ.).

4. Dement'eva, I.N. (2013) Social'no-jekonomicheskie i obshhestvenno-politicheskie aspekty formirovanija protestnogo potenciala v regione [Socio-economic and socio-political aspects of the formation of protest potential in the region] // Monitoring obshhestvennogo mnenija [The Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal]. – № 6(118). – P. 39– 50. (In Russ.).

5. Lapo, L.G. (2013) Sravnitel'no-pravovaja harakteristika prava na informaciju v konstitucionnom zakoodatel'stve Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh gosudarstv [Comparative-legal characteristic of the right to information in the constitutional zakoodatelstve the Russian Federation and foreign countries] // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry [Education. Science. Scientists]. – № 3. – P. 11–13. (In Russ.).

6. Maksimova, O.I. (2010) Pravo cheloveka na informaciju v konstitucionnom zakonodatel'stve RF i zarubezhnyh gosudarstv (sravnitel'no-pravovoj analiz) [The human right to information in the constitutional legislation of the Russian Federation and foreign countries (comparative-legal analysis)] // Obshhestvo i pravo [Society and Law]. (In Russ.).

7. Mel'nik, G.S., Nikonov, S.B. (2014) Medijnyj komponent v doktrine informacionnoj bezopasnosti [The media component of the doctrine of information security] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative Consulting]. – №1. – P. 18 – 28. (In Russ.).

8. Pogorelova, M.A. (2010) Konstitucionnoe pravo na informaciju: pravovaja priroda, soderzhanie, struktura, osobennosti regulirovanija i realizacii v internete [The constitutional right to information: legal nature, content, structure, management and implementation of the features of the Internet]. Monografija./ Pogorelova M.A.; Institut gosudarstvenno-konfessional'nyh otnoshenij i prava. – M. (In Russ.).

9. Fedoseeva, N.N. (2007) Pravo grazhdan na dostup k informacii v Rossijskoj Federacii [The right of citizens to access information in the Russian Federation] // Grazhdanskoe pravo [Civil law]. – № 3. (In Russ.).

10. Shchegoleva, N.A., Shashkova, A.A. (2010) Informacionnoe obshhestvo i gosudarstvo: specifika vzaimodejstvija (pravovoj analiz) [Information society and the state: the specificity of the interaction (legal analysis)] // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – №4. – P.134–140. (In Russ.).