



СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

Аннотация. Статья посвящена исследованию структуры конституционного права на информацию через ее элементы: права на свободный поиск, получение, хранение, передачу, использование информации, которые детально раскрыты через нормы российского законодательства. Для конкретизации конституционного права на информацию обозначена классификация исследуемого права через право на доступ к источникам информации и право на получение информации.

Ключевые слова: юриспруденция, право, информация, структура, проблемы, доступ к информации, гражданин, конкретизация права, правореализация, нормотворчество.

Структуру конституционного права на информацию можно рассматривать как устойчивую совокупность элементов и связей между ними, которые определяются исходя из распределения функций и целей, поставленных перед системой конституционного права, а именно реализация прав и свобод человека и гражданина.

Конституционное право на информацию имеет четкую структуру, которая является многомерной, то есть может быть выделена по различным основаниям.

Необходимость конкретизации конституционного права на информацию является условием полноценной реализации обозначенного в Конституции РФ права на информацию, а условием реализации любого конституционного права является его конкретизация, которая должна носить систематизированный, а не выборочный характер, что возможно только через классификацию по различным основаниям составляющих этого права.

В качестве оснований такой структуры (классификации) необходимо выделить:

1. право на доступ к источникам информации:

– выход в Интернет, свободное прочтение газет, журналов, свободный доступ к средствам массовой информации, расширение и технологическое совершенствование административных порталов (доступ к административным ресурсам). Источники информации различны по технологии досту-

па к ним, входа в них, по характеру получения информации (возмездное либо безвозмездное получение в виде электронного документа, на бумажном носителе и т.д.);

2. право на получение информации, которое может быть структурировано по предметным областям:

а) право на повседневно-необходимую информацию, то есть право на так называемые «повседневные ориентиры» (погода, транспорт, номера телефонов, адреса нахождения предприятий и учреждений и т.д.);

б) право на ситуационно-необходимую информацию (работа, рынок товаров и услуг, жилая площадь, информация об учебных заведениях и т.д.);

в) право на информацию по отраслям, областям социальной жизни (политическая, правовая, экологическая и т.д.).

Мы полагаем, что указанная структура конституционного права на информацию позволяет в большей степени раскрыть содержание исследуемого права, преодолеть проблемы правореализации, поскольку имеющаяся структура выделена всего по одному основанию — по видам работы с информацией по поводу оперирования ею.

Согласно данной структуры выделены виды информационной деятельности или правомочия субъектов по реализации конституционного права на информацию: 1) право на получение информации; 2) право свободного поиска, выбора и сбора информации; 3) право



свободного использования информации (преобразование, хранение); 4) право свободного распространения и предоставления информации; 5) право на производство информации.

Итак, рассмотрим указанные виды информационной деятельности отдельно.

Право свободно получать информацию означает право на свободный, без ограничений (кроме случаев, оговоренных законом) доступ к информации. Ограничения на доступ к информации обусловлены, прежде всего, ее содержанием (государственные секреты, коммерческая или служебная тайна, личная и семейная тайна гражданина). Однако к массовой информации доступ не ограничен.

Доступ к информации можно рассматривать как возможность (физических лиц) и организаций (юридических лиц) на получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения ограничений, установленных законом.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций¹, ограничения конституционных прав, в том числе, конституционного права на информацию, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно

одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ², могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

В силу ч. 2, 3 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством РФ, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, а организация — на получение информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

Право на доступ к информации некоторые правоведы пытаются вывести из принципа свободы информации, который зафиксирован в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека⁴ в качестве составной части свободы убеждений.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Российская газета. 2000. № 43. Постановление Конституционного суда РФ № 14-П от 07.06.2012 г. «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и ст. 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко» // Российская газета. 2012. № 139. Определение Конституционного суда Российской Федерации № 1272-О от 17.07.2012 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Татрова Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца первого подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ст. 21 и 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и подпункта 19 пункта 24 Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации» и др.

² Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165.

⁴ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Библиотечка «Российской газеты» совместно с библиотечкой журнала «Социальная защита». М., 1995. № 11.



О.В. Афанасьева⁵ указывает, что «право на доступ к информации имеет не личную, а публичную, государственно-гражданскую, природу. Оно вытекает не из свободы человека как правоспособного существа, но из учреждения и функционирования государства как гражданской общности, как нации: «в самом деле, так как всякое право заключается только в ограничении свободы всякого другого тем условием, что она совместима по некоторому общему закону с моей свободой, а публичное право (в рамках общности) есть не что иное, как действительное, сообразное с этим принципом и соединенное с властью законодательства, в силу которого все принадлежащие к одному народу как подданные находятся в определенном правовом состоянии (*status iuridicus*) вообще, а именно в состоянии равенства действия и противодействия взаимно ограничиваемого произвола людей сообразно со всеобщим законом свободы (какое состояние и называется гражданским), то все в этом состоянии совершенно одинаково имеют приобретенное право (то есть принадлежащее им до совершения какого бы то ни было правового действия) принуждать каждого, чтобы применение его свободы постоянно оставалось в границах согласия с моей свободой»⁶.

Очевидно, что конституционно закрепленное правомочие на доступ к информации обеспечивает не только индивидуальную свободу каждого удовлетворить свои потребности в информации, но и обеспечивает состояние равенства людей, обладающих указанным правом, позволяя соблюдать свободу каждого.

Поддержание информационной открытости государственных органов и обеспечение доступа к информации составляет конституционную обязанность каждого должностного лица государства, несоблюдение которой должно вести к ответственности.

Важно отметить, что не может быть ограничен доступ к: 1) нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления; 2) информации о состоянии окружающей среды; 3) информации о деятельности государствен-

ных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну); 4) информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией; 5) иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ с использованием информационно-телекоммуникационных сетей к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе РФ. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

Так, в соответствии с п. 27 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 08.10.2012 № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе»⁷ указано, что в силу п. 5 ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не может быть ограничен доступ к информации, недопустимость ограничения доступа к которой прямо установлена федеральными законами.

Исходя из положений п. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 5, 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», п. 4 ст. 4, 5 Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁸, ограничивается доступ к информации, отнесенной в соответствии с Федеральным законом к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, в связи с чем не подлежат публикации в сети Интернет решения, принятые по делам, при рассмотрении которых исследовались сведения, составляющие государственную и иную, охраняемую законом тайну, иные сведения, затрагивающие безопасность государства.

⁵ Афанасьева О.В. Доступ к информации как институт национального государства // Полис: Политические исследования. 2010. № 5. С. 149.

⁶ Кант И. К вечному миру / Клемешев А.П., Брюшинкин В.Н. Избранные соч. Т. 1. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 236-237.

⁷ Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 08.10.2012 № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. № 12.2012.

⁸ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета. 2008. № 265.



Из конституционного права на свободное получение информации неизбежно вытекает право на свободный поиск, выбор и сбор информации любым не запрещенным законом способом, в том числе, посредством использования сети Интернет, печатных изданий, информационно-правовых систем, направлением запросов и получением на них ответов, путем наблюдения, интервьюирования, анкетирования, изучения архивных материалов, официальных документов, зарубежных источников и др.

Указанные правомочия распространяются на общедоступную информацию, то есть на общедоступные сведения, доступ к которым не ограничен. Такая информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных ограничений федеральным законодателем.

Следующим правомочием, охватываемым конституционным правом на информацию и включенным в содержание права, является право использования информации, хотя формально оно не закреплено в законодательстве. Необходимо подчеркнуть, что о полной свободе использования информации не может быть и речи. Лица, владеющие государственной, служебной или коммерческой тайной, сведениями о личной жизни человека, не могут свободно использовать известные им сведения, даже в собственных интересах, в силу прямого ограничения закона.

Так, например, ст. 7 Федерального закона «О персональных данных»⁹ установлено, что операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Однако и свобода использования массовой информации, в отношении которой ограниченный значительно меньше, в ряде случаев сопряжена с соблюдением других прав человека.

Например, использование мыслей и выводов какого-либо автора при изложении собственных взглядов сопряжено с правом авторства и должно, в этой связи, сопровождаться обязательной ссылкой на источник информации. Привлечение человека к уголовной ответственности не может быть основано только на использовании фактов, содержащихся в газетной публикации, а должно быть под-

креплено всей совокупностью доказательств, собранных и исследованных в предусмотренном законом порядке. В противном случае подобное использование массовой информации может нанести невосполнимый ущерб правам и интересам человека. За нарушение порядка использования информации предусмотрена ответственность.

К примеру, в ст. 17 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ закреплено, что лица, права и законные интересы которых нарушены в связи с разглашением информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой информации, вправе обратиться за судебной защитой своих прав, в том числе с исками о возмещении убытков, компенсации морального вреда, защите чести, достоинства и деловой репутации.

В случае если распространение определенной информации ограничивается или запрещается федеральными законами, гражданско-правовую ответственность за распространение такой информации не несет лицо, оказывающее услуги: 1) либо по передаче информации, предоставленной другим лицом, при условии ее передачи без изменений и исправлений; 2) либо по хранению информации и обеспечению доступа к ней при условии, что это лицо не могло знать о незаконности распространения информации.

Распространение информации — это доведение информации до всеобщего сведения или неопределенного круга лиц.

В Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством РФ.

Информация, распространяемая без использования средств массовой информации, должна включать в себя достоверные сведения о ее обладателе или об ином лице, распространяющем информацию, в форме и в объеме, которые достаточны для идентификации такого лица. При использовании для распространения информации средств, позволяющих определять получателей информации, в том числе почтовых отправлений и электронных сообщений, лицо, распространяющее информацию, обязано обеспечить получателю информации возможность отказа от такой информации, в противном случае лицо, получившее такую информацию, будет иметь право свободного распоряжения данной информацией.

Подпунктом 6 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлен запрет на распростра-

⁹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Парламентская газета. 2006. № 126–127.



нение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

Итак, под конституционным правом на предоставление информации понимаются действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передаче ее определенному кругу лиц.

Основное отличие предоставления от распространения информации состоит в том, что при распространении ее получает неопределенный круг лиц, а при предоставлении — круг лиц определен.

Учитывая вышеизложенное необходимо отметить, что к настоящему времени сформирована структура конституционного права на информацию, которая выделена лишь по одному основанию — по способу работы с информацией, оперирования ей.

Элементами такой структуры являются: право на получение информации, право свободного поиска, выбора и сбора информации, право свободного использования информации (преобразование, хранение), право свободного распространения и предоставления информации, право на производство информации.

Однако нами рассматривается многомерная структура исследуемого права, основаниями выделения которой являются:

1. Право на доступ к источникам информации, которое можно рассматривать как возможность гражданина получать информацию из любого источника информации, за исключением ограничений, установленных Федеральным законом.

Способами доступа к источникам можно выделить: выход в Интернет, свободное прочтение газет, журналов, свободный доступ к средствам массовой информации, расширение и технологическое совершенствование административных порталов (доступ к административным ресурсам).

2. Право на получение информации, которое может быть структурировано по предметным областям:

а) право на повседневно-необходимую информацию, то есть право на так называемые «повседневные ориентиры» (погода, транспорт, номера телефонов, адреса нахождения предприятий и учреждений и т.д.);

б) право на ситуационно-необходимую информацию (работа, рынок товаров и услуг, жилая площадь, информация об учебных заведениях и т.д.);

в) право на информацию по отраслям, областям социальной жизни (политическая, правовая, экологическая и т.д.).

Итак, указанное право на получение информации можно рассматривать как право на получение повседневно-необходимой, ситуационно-необходимой информации и информации по отраслям, областям социальной жизни, которое реализуется посредством свободного доступа к источникам информации при условии соблюдения ограничений, установленных законодательством.

Учитывая изложенное, мы полагаем, что российской науке конституционного права характерна трактовка понятия конституционного права на информацию как права комплексного, включающего в себя целый ряд закрепленных в конституции конкретных правомочий, не ограничиваясь лишь правомочиями, закрепленными ч. 4 ст. 29 Конституции России, в том числе при рассмотрении указанного права через его внешнее и внутреннее проявление. При этом очевидно, что комплексный подход к данному праву дает большие возможности для дальнейшего развития¹⁰, а выделенная нами многомерная структура позволяет конкретизировать правомочия субъектов по реализации указанного права, не допуская его нарушения.

Кроме того, предлагаемая нами система оснований для структурирования конституционного права на информацию позволяет более четко систематизировать правовое регулирование в этой области, выявить пробелы, обнаружить скрытые резервы более детального и эффективного не коллизионного правового регулирования в этой области, защитить от неправомерного ограничения правомочия субъектов по его реализации.

Предложенная нами многомерная структура конституционного права на информацию — как базового права — перспективна, так как позволяет выявить специфику самого предмета регулирования, потому например, правовое регулирование доступа и порядка использования различных источников информации должно быть различным в силу разной природы этих источников, разных технологий, лежащих в основе этих источников (разные носители информации, разные сети (ТВ, Интернет и т.д.).

¹⁰ Скопец П.С. Изъятия из права на информацию: конфиденциальная информация // Государственное строительство и право. Вып. 13. 2005. Изд-во Московского гуманитарного университета. М., 2005. С. 25.



Библиография:

1. Афанасьева О.В. Доступ к информации как институт национального государства // Полис: Политические исследования. — 2010. — № 5.
2. Кант И. К вечному миру. Клемешев А.П., Брюшинкин В.Н. Избранные сочинения. Т. 1. — Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта. 2005.
3. Скопец П.С. Изъятия из права на информацию: конфиденциальная информация // Государственное строительство и право. Вып. 13. Изд-во Московского гуманитарного университета. — М., 2005.

References (transliteration):

1. Afanas'eva O.V. Dostup k informatsii kak institut natsional'nogo gosudarstva // Polis: Politicheskie issledovaniya. — 2010. — № 5.
2. Kant I. K vechnomu miru. Klemeshev A.P., Bryushinkin V.N. Izbrannye sochineniya. T. 1. — Kalinograd: Izd-vo RGU im. I. Kanta. 2005.
3. Skopets P.S. Iz'yatiya iz prava na informatsiyu: konfidentsial'naya informatsiya // Gosudarstvennoe stroitel'stvo i pravo. Vyp. 13. Izdatel'stvo Moskovskogo gumanitarnogo universiteta. — M., 2005.

Материал получен редакцией 17 апреля 2013 г.