ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ: ПРИРОДА И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Минбалеев А.В.

доктор юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета, Южно-Уральский государственный университет (Россия), 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76, к. 240, ur-dek@susu.ac.ru

УДК 342
ББК 67.401.114

Цель. В статье рассматривается эволюция развития права на информацию за 20 лет действия Конституции Российской Федерации.

Методы. В статье автором методом критического анализа рассмотрены и охарактеризованы ключевые нормативные правовые акты, регулирующие право на информацию.

Научная новизна и результаты. Специфика функционирования сети «Интернет», значимость для реализации многих прав и свобод позволили на международном уровне закрепить в качестве неотъемлемого права человека право на доступ в Интернет. Полагаем, что данное право является составной частью права на информацию, поскольку позволяет свободно искать, получать, распространять информацию.

Ключевые слова: право на информацию, свобода информации, информация, сеть «Интернет», право на доступ в Интернет.

RIGHT TO INFORMATION: NATURE AND SPECIFICITY OF DEVELOPMENT IN MODERN WORLD

Minbaleyev A.V.

Doctor of Science, Assistant Professor, Vice-dean of juridical department, Southern-Urals state university (Russia), r. 240, 76 Lenina str., Chelyabisnk, Russia, 454080, ur-dek@susu.ac.ru

Purpose. In the article the author considers evolution right to information for 20 years the RF Constitution.

Methods. In the article the author using the method of critical analysis considers and characterizes key normative legal acts regulating the right to information.

Scientific novelty and results. Specificity of functioning “Internet” network, importance for realization of numerous rights and freedoms which allowed confirming on an international level a human right to access to Internet as an inherent right. We believe that the given right is a compound part of the right to information as it allows to get and distribute information.

Key words: right to information, freedom for information, information, network “Internet”, right for Internet access.

Право ни информацию является одним из важнейших конституционных прав в условиях современного демократического информационного общества. В ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации устанавливается право каждого на информацию – право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Исходит данное право из закрепленного в международных документах права на свободу убеждений и свободу их выражения. Отдельные виды информационных прав и свобод закреплены во многих статьях Конституции Российской Федерации (ст. 15 (ч.3), 23, 24, 26 (ч. 3), 28, 29, 33, 41–45, 55, 56 (ч. 3).

В юридической литературе за последние годы выдвинуты различные подходы к пониманию природы права на информацию. Интерпретация данного права постоянно расширяется, эволюционирует. Так, В.Н. Монахов разработал теорию информационного обслуживания граждан, в рамках которого выделил две основные группы информационных правомочий

© Минбалеев А.В., 2014

граждан, образующих комплексный государственно-правовой институт основных информационных прав граждан, а также предложил конституционно закрепить основные информационные права и обязанности граждан. Институт информационных прав, по его мнению, включает в себя «общее право гражданина на получение и использование информации, необходимой для его социально полезной и не противоречащей закону деятельности (право на информацию) и общее право граждан на охрану информации о своей жизнедеятельности как в общественной, так и в личной жизни (право на охрану информации)» [1, с. 10]. Также им выделялись и иные правомочия информационных прав граждан [1, с. 15-16].

Универсальность и всеобщность права на информацию порождает неоднозначность его толкования исследователями. Д.А. Савельев, рассматривая информацию как процесс взаимодействия субъекта с исследуемым объектом, выделяет право на коммуникацию (как процесс информирования, или информацию), понимая под ним «сумму свободы выражения мнения и свободы получения информации» [2, с. 14]. Е.С. Лисицына, рассматривая право на информацию в качестве самостоятельного комплексного конституционного права, представляет его как синтез права на доступ к информации и права на информационную деятельность. Разграничение при этом производится в основном с учетом правового статуса лица обладающего правом на информацию или права на информационную деятельность. К группе права на доступ к информации относятся право на поиск и получение информации, а также правомочия, связанные с поиском, запросом и получением разного рода сведений. Для реализации данного права необязательно обладать особым правовым статусом. Право на информационную деятельность объединяет в себе правомочия по производству, распространению и хранению информации, а обладание субъектом определенным правовым статусом здесь является решающим [3, с. 11–12, 16–17, 21]. Однако о такой классификации можно говорить только условно, поскольку, чтобы получить ту или иную информацию часто необходимо приобрести на это специальное право (на получение сведений, составляющих ту или иную тайну, следует пройти процедуру допуска; для поиска и получения информации из библиотек необходимо зарегистрироваться и получить, например, статус читателя и т.п.), т.е. в большинстве случаев важно обладать определенным правовым статусом.

По вопросу состава правомочий, входящих в право на информацию, а также его трактовки в юридической науке сегодня сложилось два подхода – узкий и широкий. В рамках первого подхода право на информацию рассматривается только как право на получение (доступ) к информации, а в рамках второго подхода к праву на информацию относят все субъективные права, направленные на информацию или действия с ней. Представляется более правильным второй подход, поскольку он позволяет рассматривать право на информацию как универсальное комплексное право, лежащее в основе многочисленных отношений, возникающих по поводу информации. Также следует согласиться с Д.В. Огородовым, указывающим, что даже в узком смысле право на информацию не будет единым, поскольку оно существенно различается в рамках отдельных отношений (административных, гражданских, трудовых и прочих) [4, с. 174].

Право на информацию, являясь конституционным правом, порождает вопрос об определении его место в системе данных прав. Некоторые авторы относят его к системе политических прав, но одновременно указывают возможность отнесениях его и к числу личных прав [5, с. 55, 67–68.]. Другие рассматривают его исключительно как личное, так как оно затрагивает абсолютно все сферы человеческой жизнедеятельности [3, с. 21-22]. В современной теории конституционного права отмечается, что «в отличие от личных прав, которые принадлежат каждому человеку, многие политические права и свободы принадлежат только гражданам государства» [6, с. 205]. Поскольку ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации устанавливает право каждого на информацию, право на информацию следует относить к числу личных конституционных прав.

Законодательная трактовка права на информацию однозначно не позволяет нам отнести его к числу регулируемых только конкретными публично-правовыми либо частноправовыми нормами. Рассматриваемому праву присущ комплексный характер, проявляющийся в специфике его реализации в той или иной отрасли права. Содержание информационного права составляет две группы прав на информацию: право на информацию публично-правового характера и право на информацию частноправового характера. Анализ права на информацию в частноправовых отношениях позволяет сделать вывод о приоритетности публичных начал в регулировании отношений, возникающих в процессе реализации права на информацию. Законодательством установлены императивные процедуры предоставления информации как в рамках защиты прав потребителей, так и в рамках корпоративных, складывающихся на рынке ценных бумаг, и ряде других отношений имеющих частноправовой характер.

Обобщая вышеизложенное, полагаем, что право на информацию можно определить как комплексное понятие, включающее в себя совокупность правомочий по поиску, получению, производству, передаче, распространению и охране информации. Право на информацию является одним из ключевых прав гражданского общества и правового государства.

Закрепляя данное право как конституирующую основу функционирования и развития информационных отношений, государство не просто признает за гражданами одно из главных естественных прав, не только берет на себя ответственность по защите данной юридической возможности субъектов права, но и обязано всячески содействовать постоянной и повсеместной его реализации. При этом под реализацией конституционного права на информацию мы понимаем реализацию возможностей субъекта по поиску, производству, хранению, передаче, распространению и охраны информации и информационных объектов. Несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации права на информацию и соответствующих информационных правомочий, порядок и условия их реализации до сих пор остаются нерегламентированными. Таким образом, продолжает оставаться неохваченным правовым регулированием основной институт информационного права, основа существования всего механизма правового регулирования информационных отношений.

В настоящий момент прослеживается тенденция, направленная на открытость информации. Более чем в сорока странах мира имеются правовые акты, закрепляющие доступ населения к информации, прежде всего, создаваемой государственными органами, а еще в более чем тридцати государствах подобные законопроекты находятся в стадии рассмотрения и принятия. Среди данных актов в первую очередь необходимо выделить акты о свободе информации в англосаксонской правовой системе (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др. Законы о свободе информации ставят во главу угла в качестве приоритетного принцип доступности информации вместо распространенной ранее презумпции секретности.

Вопрос о принятии закона о свободе доступа к информации (о праве на информацию) постоянно поднимается и в России. Так, проект ФЗ «О праве на информацию» [7] предусматривал регулирование отношений преимущественно в связи с запросами граждан в различные организации. Также в Государственной Думе Российской Федерации рассматривался законопроект «О праве на доступ к информации (О праве на информацию)», но был отклонен в первом чтении. Имеются и авторские законопроекты: «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» и др. законопроекты.

Конституция Российской Федерации предусматривает необходимость урегулирования вопросов права на информацию, устанавливая возможность его реализации в зависимости от законности способов поиска, получения, передачи, производства и распространения информации.

В России на законодательном уровне длительное время лишь декларативно закреплялось положение о реализации права на доступ к информации из информационных ресурсов. Основные изменения начали происходить только в 2006 году. В ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» «Право на доступ к информации» устанавливается, что граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другими федеральными законами.

Российский законодатель пока отказывается от принятия общего федерального закона, который бы регулировал основные положения обеспечения права на информацию. Вместо этого принимаются специальные законы, регулирующие отдельные направления доступа к информации. Так, в 2006 году был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предоставивший гражданам право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, в том числе в виде заявлений с просьбой о содействии в реализации его конституционных прав и свобод на получение информации. В 2008 году принят Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Одним из последних в этом ряду был принят Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», регулирующий вопросы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Одной из основных тенденций развития права на информацию на современном этапе является его реализация в сети «Интернет». В некоторых экономически развитых государств доступ в сеть «Интернет» был признан в качестве права. Например, парламент Эстонии принял закон, объявив в 2000 году доступ в Интернет как основное право человека. Конституционный совет Франции фактически объявил доступ в Интернет одним из основных прав в 2009 году, Конституционный суд Коста-Рики пришел к аналогичному решению в 2010 году. Финляндия приняла постановление в 2009 году о том, что каждое интернет-соединение должно иметь скорость хотя бы в размере одного мегабита в секунду (быстрый уровень). Согласно результатам опроса, проведенного британской вещатель-

ной корпорации в марте 2010 года 79% опрошенных в 26 странах считают, что Интернет является основополагающим правом человека [8].

Право на доступ в сеть «Интернет» – это право человека искать, получать и передавать информацию и мысли, убеждения, посредством сети «Интернет». Согласно данным Международного союза электросвязи, на данный момент в целом число интернет-пользователей по всему миру составляет свыше 2 миллиардов. Число активных пользователей Facebook, онлайн платформы социальной сети, возросло со 150 миллионов до 600 миллионов (2009-2011 г.). Сеть «Интернет» играет огромную роль и в мобилизации населения и призвании к справедливости, равноправию, ответственности и к большему уважению прав и свобод человека. Благодаря сети «Интернет» осуществляется реализация ряда прав человека, борьба с неравенством и развитие прогресса. В рамках ООН сейчас ведется активная работа по отнесению права на доступ в Интернет к числу фундаментальных прав человека. Поводом принятия такого решения стало и событие 3 июня 2011 г., когда власти Сирии отключили интернет-доступ по всей стране с целью не дать оппозиции координировать свои действия.

В этой связи возникает вопрос о природе права на доступ в Интернет и четкого оформления его названия. Представляется, что данное право необходимо обозначить как «право на доступ к сети «Интернет» и размещенной в ней информации». Полагаем, что в отношении данного права необходимо говорить не только о доступе к подключению к сети «Интернет», но и о доступе к информации, размещаемой в ней. Связано это с многочисленными случаями ограничения доступа к отдельным сайтам и порталам, веб-сервисам в сети «Интернет» при наличии возможности подключения к ней и доступности других сайтов. Ряд государств устанавливают запреты на доступ к некоторым сайтам исходя из различных оснований. В ряде случаев это обоснованные ограничения доступа к сайтам с порнографической информации, информации экстремистской направленности. Во многих случаях государство руководствуется политической, экономической или иной целесообразностью неполучения гражданами информации негативно отражающей те или иные процессы, происходящие в государстве.

Обозначенное право является разновидностью права на информацию, поскольку основная цель реализации данного права – получить доступ (ознакомление и использование) к информации, а сеть «Интернет» выступает как средство для ее осуществления. Обособление данного права в системе права на информацию играет огромную роль в обеспечении доступа к наиболее важным видам общественной информации, размещаемым в сети «Интернет». Данное право предоставляет возможность реализации других личных, социальных, экономических, политических и иных прав человека и гражданина.

Полагаем, что право на доступ к сети «Интернет» и размещенной в ней информации необходимо законодательно закрепить на уровне базового Закона об информации.

Таким образом, анализ двадцалитнего развития конституционного права на информацию в Российской Федерации позволяет сделать ряд следующих выводов:

1. За истекший период в Российской Федерации так и не был принят базовый закон о праве на информацию (о свободе информации), который бы закладывал общий механизм реализации права на информацию. Законодатель пошел по пути принятия отдельных законов и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на регулирование доступа к информации в отдельных сферах. Ряд сведений сегодня также тяжело получить, например, серьезной проблемой остается доступ к экологической информации. В этой связи не снимается проблема разработки базового закона в сфере доступа к информации.

2. Наряду с закреплением ряда сведений, к которым устанавливается свободный доступ, также введено свыше двухсот оснований ограничения доступа к информации, а также ограничения ее распространения. Увеличивается количество информации ограниченного доступа. Так, появились такие виды как персональные данные, коммерческая тайна, кредитные истории, инсайдерская информация. В то же время в отношении не всех видов информации ограниченного доступа имеется достаточное правовое регулирование, например, отсутствует Федеральный закон «О служебной тайне», не определен общий режим профессиональных тайн и их соотношения с другими видами информации ограниченного доступа.

3. Развитие информационного общества привело к развитию сети «Интернет», ставшей ведущим средством реализации конституционного прав анна информацию, а также ряда других конституционных прав и свобод. Специфика функционирования сети «Интернет», значимость для реализации многих прав и свобод позволили на международном уровне закрепить в качестве неотъемлемого права человека право на доступ в Интернет. Полагаем, что данное право является составной частью права на информацию, поскольку позволяет свободно искать, получать, распространять информацию.

Литература:

1. Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в

СССР (конституционный аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. М., 1983.
2. Савельев Д.А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты). Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. СПб., 2002.
3. Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2003.
4. Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2002.
5. Галеев С.А. Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2002.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА·М), 2001.
7. Проект ФЗ РФ «О праве на информацию». Принят Государственной Думой РФ в первом чтении 03.09.1997 [сайт]. URL: http://www.medialaw.ru/publications/zip/38/right_info.html (дата обращения 10.11.2013).
8. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. A/HRC/17/27. Distr.: General 16 May 2011.

References:

1. Monakhov V.N. State-legal issues of information service of citizens in the USSR (constitutional aspect). Abstract of the Candidate's thesis. M., 1983.
2. Savelyev D.A. Human rights in the sphere of information (international-legal aspects). Abstract of the Candidate's thesis. StPetersb., 2002.
3. Lisitsina E.S. Tight to information and informative activity in the Russian Federation: constitutional-legal aspects. Abstract of the Candidate's thesis. M., 2003.
4. Ogorodov D.V. Legal relations in informative sphere. Abstract of the Candidate's thesis. M., 2002.
5. Galeyev S.A. Administrative-legal relations in provision of human rights to information. Abstract of the Candidate's thesis. M., 2002.
6. Baglay M.V. Constitutional right of the Russian Federation: Study-book for universities. 3d edition, revised and amended. M.: Isd-vo Norma (Izdatelskaya gruppa NORMA – INFRA·M), 2001.
7. Project FZ RF "On the right to information". Adopted by the RF State Duma in the first reading 03.09.1997 [site]. URL: http://www.medialaw.ru/publications/zip/38/right_info.html (date of reference 10.11.2013).
8. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. A/HRC/17/27. Distr.: General 16 May 2011.