

Право гражданина на информацию

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме 12 декабря 1993 года, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Поддерживая данное установленное в Конституции положение, заметим все же, что чем привлекательнее для общества провозглашаемые идеи, тем сложнее (как показывает практика) они реализуются, труднее осуществляются, «медленнее достигают» интересов конкретной личности.

Не является исключением и конституционное право гражданина на информацию. В чем же предназначение данного права и каковы основные проблемы его реализации в сегодняшней России?

Стоящие перед российским обществом проблемы утверждения приоритета человека в экономической, политической и духовной сферах тесно связаны с нормальной циркуляцией информации и оптимизацией социального управления. Сегодня много говорят и пишут о переходе к рыночным отношениям, о формировании правового государства, демократических традиций, институтов и норм.

Однако это не самоцель, а лишь средство для достижения главной цели — создания благоприятных условий для развития отдельной личности, а значит, и всего общества. Экономическая, политическая и судебно-правовая реформы нужны для эффективного взаимовыгодного социального управления и полноценного обмена информацией, что обеспечит в конечном счете свободу и достойную жизнедеятельность человеку. «Тенденция к возрастанию роли информации в жизни общества,— пишет А. Черных,— служит основанием для вывода о том, что в нынешних условиях наивысшего уровня цивилизации достигает то государство, которое будет располагать наиболее качественной информацией, осваивать ее быстрее, в большем объеме и эффективнее использовать для достижения общечеловеческих целей»¹.

В принципе и рынок, и демократия, и правовое государство — такие экономические и политико-правовые формы, которые создают оптимальные на сегодняшний день условия для функционирования общества, для прогрессивного развития его информационного содержания. В подобном обществе информация — основа для действенного функционирования экономики, политики, права, залог прогресса. В самом деле, самоорганизующиеся рыночные отношения не могут существовать без полноценной информационной среды, без новых инфор-

Черных А. В. Обеспечение безопасности автоматизированных информационных систем. «Советское государство и право», 1990, № 6, с. 116.

Малько А. В.—кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права.

мационных технологий, выполняющих в социальном организме роль нервной системы, ибо в конечном счете «гений рынка в том, что он афиширует информацию о том, что есть у людей и чего они хотят»²; демократические институты и нормы не могут реально осуществляться без информационного плюрализма и качественно новых структур в сфере коммуникаций, способствующих принятию оптимальных решений; личность, гражданское общество не могут влиять на государство без концепции наиболее полного обеспечения прав человека, и прежде всего права на информацию, создающего возможность приблизиться к аксиоматической формуле «правит тот, кто владеет информацией».

Всякое монопольное распоряжение информацией, что характерно прежде всего для тоталитарных государств, бумерангом бьет и по самому государству, заводя общество в экономический, политический и правовой тупики. Ведь ущербность, односторонность, усеченность информации, т. е. произвольная дозировка прямой связи, на первый взгляд, выгодная для субъекта управления, в конце концов приводит к ущербной и усеченной, объективно «дозированной» информации, поступающей по каналам обратной связи, что, естественно, выводит важнейшую стадию управления — принятие решений — из нормального (реального и эффективного) режима и сводит ее на нет. Опыт нашего общества весьма красноречиво подтверждает это. Ограничение информации на международной арене (так называемый «железный занавес») и внутри страны (излишняя засекреченность, отсутствие достоверной статистики и гласности, представление на различных уровнях в основном «выгодной» информации и т. д.) привело к многочисленным ошибкам. Достаточно сказать, что 70% нормативных актов, касающихся прав и свобод граждан в СССР, носили закрытый характер³, в результате чего человек был лишен возможности в полной мере использовать свои конституционные и иные права, свободы, осложнялась борьба с произволом, создавались препятствия для обжалования неправомερных действий государственных органов и должностных лиц. Это ущемляло правовой статус личности, ставило ее в зависимое положение от государственного аппарата, чиновничества, бюрократии.

Однако и сегодня проблема реализации права на информацию в значительной мере не решена. В специальном Докладе о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год сказано, что «до последнего времени не прекращались попытки законодательной и исполнительной властей по ограничению свободы деятельности средств массовой информации и, соответственно, конституционного права гражданина на получение информации»⁴.

К сожалению, в работе министерств, ведомств, аппаратов всех ветвей власти, как пишет депутат Госдумы РФ, известный правозащитник С. Ковалев, все более заметно стремление максимально закрыть, засекретить свою деятельность, отгородиться от собственных граждан и общественности. На местах эта тенденция проявляется еще сильнее. Создаются специальные структуры «по защите информации», ужесточается режим доступа к архивным материалам. Нарушается тем самым одно из важнейших прав граждан — право на информацию. При этом игнорируется существенный демократический принцип — открытости и публичности власти. Для нас это имеет особое значение, ибо давняя российская традиция недоверия к власти может быть преодолена только одним: общедоступностью информации о работе государственного аппарата⁵.

Соотношение статусов гражданина и государства следует изменить, власть необходимо перераспределить между гражданским обществом и его политической организацией. Традиционный приоритет должностных лиц перед гражданами в информационном обеспечении должен быть разрушен, ибо сохранение инфор-

² Хьюбер П. У. Чем больше у людей компьютеров, тем свободнее общество. «Известия», 17 июня 1993.

³ См. «Известия», 1 декабря 1990.

⁴ «Российская газета», 25 августа 1994.

⁵ См. Ковалев С. А. Наше будущее — свободные граждане свободной страны. «Российская газета», 9 августа 1994.

мационного превосходства означает консервирование властного превосходства над отдельной личностью и гражданским обществом. Государство из «хозяина» должно трансформироваться в «слугу» общества, должно стать более открытым для граждан главным образом в информационной сфере, доступ к которой необходимо значительно облегчить, урегулировав его на твердой правовой основе. Вот почему в нынешних реалиях жизненно важно покончить с информационным дефицитом с помощью провозглашения и действенного обеспечения права гражданина на информацию, так как в демократических обществах такое право — норма.

Право гражданина на информацию — *самостоятельное конституционное право*, позволяющее человеку свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

В литературе между тем высказывается точка зрения, согласно которой право гражданина на информацию — лишь составная часть свободы слова и печати. «Сложнее обстоит дело,— отмечают Ю. Дмитриев и А. Златопольский,— с соотношением содержательных сторон свободы на информацию и свободы слова и печати. Рассматриваемое право включает и возможность беспрепятственно получать информацию. Согласно же сложившемуся пониманию свободы слова и печати оно состоит преимущественно из правомочий, охватывающих различные формы распространения мнений и информации. Поэтому необходимо или несколько раздвинуть традиционные рамки правового содержания свободы слова и печати за счет правомочия на получение полной и достоверной информации, или рассматривать право на информацию в качестве самостоятельного субъективного права. Первый вариант представляется наиболее логичным... Таким образом, право на информацию, по нашему мнению, охватывается понятием свободы слова и печати»⁶. Далее авторы приводят как аргумент то, что «законодательная практика уже пошла по этому пути»⁷.

Однако есть и другая законодательная практика, причем более высокого уровня — конституционная. Речь идет, например, о части 4 статьи 29 Конституции РФ, где закреплены не только свобода мысли, слова и массовой информации, но и право на информацию. Есть даже специальный Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 года «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»⁸, само название которого свидетельствует о самостоятельном статусе права на информацию и в котором прямо сказано, что «право на информацию является одним из фундаментальных прав человека». Право на информацию не охватывается полностью свободой слова и печати. Оно богаче, содержательнее и имеет собственную субстанцию, играя свою роль в удовлетворении определенных интересов субъектов. Поэтому суживание данного «важнейшего права» (как, кстати, пишут сами Дмитриев и Златопольский), на мой взгляд, необоснованно.

Существует также точка зрения, согласно которой, наоборот, свобода информации — это «условное обозначение целой группы свобод и прав: свободы слова, или свободы выражения мнений, свободы печати и иных средств массовой информации, права на получение информации, имеющей общественное значение, свободы распространения информации»⁹.

Думается, и такой широкий подход к содержанию 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 одной статьи.

Разумеется, право гражданина на информацию — весьма непростое субъективное право, состоящее из целого ряда юридических возможностей. Среди них

⁶ Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. М., 1994, с. 37.

⁷ См. Закон РФ «О средствах массовой информации». «Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ», 1992, № 7, с. 300.

⁸ См. «Российская газета», 10 января 1994.

⁹ Маклаков В. В., Страшун В. А. Свобода информации. «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». Т. 1. М., 1993, с. 102.

прежде всего необходимо выделить право на беспрепятственное ознакомление с нормативными актами. «Право на беспрепятственное ознакомление с любым законом,— верно замечено В. Савицким,— составная часть более широкого права граждан на получение информации»¹⁰. Часть 3 статьи 15 Конституции РФ направлена как раз на осуществление данной возможности. «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».

Кроме того, универсальное право гражданина на информацию может включать в себя следующие конкретные правомочия: 1) право знать о создании и функционировании всех конкретных информационных систем, которые в какой-либо степени затрагивают сферу личной жизни гражданина или информацию о ней, а также информацию об иных сферах жизнедеятельности гражданина; 2) право давать согласие на сбор личной информации для социально-экономических, культурных и иных социальных целей; 3) право проверять достоверность такой информации и оспаривать недостоверную информацию как в административном, так и в судебном порядке; 4) право доступа к такой информации с целью ее проверки, получения необходимых справок; 5) право знать об использовании этой информации в соответствующих целях и соответствующими пользователями систем; 6) право на гражданский код (обозначение гражданина в соответствующей информационной системе)¹¹; 7) право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды; 8) право на достоверную финансовую информацию и другие.

Впервые на международном уровне о праве на информацию было сказано в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и в принципе воспроизведено в части 4 статьи 29 Конституции РФ: «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Наиболее полная информация гражданину нужна по той же причине, что и законодателю и правоприменителю — для принятия решений, естественно, на своем уровне. Три основных стадии управленческого процесса — сбор и обработка информации, оценка ее с позиций определенных норм, принятие решения — характерны и для личной саморегуляции. Реализация этого права — свидетельство свободы гражданина. «Чтобы быть свободным,— пишет А. Ракитов,— т. е. принимать решения со знанием дела и обладать необходимыми техническими средствами, а также социальными ресурсами для их реализации, человек должен быть свободен в политическом и юридическом смысле, свободен нравственно и иметь беспрепятственный доступ ко всем видам, формам и уровням информации»¹².

Конституционное закрепление данного права — шаг вперед в расширении информационных возможностей, а значит, и свободы личности, в развитии новых информационных отношений между человеком и государством. Вместе с тем, чтобы оно стало живым и действенным правом, необходимы соответствующие гарантии, условия, обеспечивающие беспрепятственное осуществление этого права и составляющие, по сути дела, механизм его реализации. Остановимся на политических, законодательных и организационно-технических мерах.

Политические гарантии связаны с дальнейшим проведением демократических преобразований (при этом не заимствуя механически опыт Запада), что, несомненно, будет способствовать наиболее полной реализации права на получение

¹⁰ Савицкий В. М. Без пустопорожней трескотни. «Конституционный вестник», 1991, № 9, с. 6.

¹¹ См. Монахов В. Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР. Автореферат диссертации. М., 1983, с. 15—16.

¹² Ракитов А. И. Философия компьютерной революции. М., 1991, с. 71.

информации. В свою очередь, использование персональных компьютеров в политической сфере все больше будет влиять на практику демократии, изменять отношение между властью государства и гражданского общества. Компьютеризация обеспечит широкий доступ к информации и тем самым облегчит функционирование общества, привлекая к участию в его управлении любую заинтересованную сторону, обеспечит полное осуществление народовластия.

Одной из законодательных гарантий было бы принятие специального Закона «О праве на информацию», где важно закрепить основы информационной системы в стране, дать нормативную характеристику информации и ее видов, определить права и обязанности субъектов информационных отношений, юридический режим работы с информацией. Подобные законы есть в США, Германии, Франции и т. д. У нас же, как справедливо пишет Савицкий, до сих пор никто «не может с уверенностью сказать, позволит ли ему сановный чиновник ознакомиться с необходимыми справками, решениями и т. д. Мы живем в стране, где еще многие сведения упрятаны за семью печатями. Но в таких условиях невозможно создать нормативное гражданское общество»¹³. Для изменения подобной ситуации важно развить и конкретизировать в предлагаемом Законе часть 2 статьи 24 Конституции РФ, где сказано, 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». Данные обязанности должны быть весьма четко и детально обозначены с тем, чтобы свести к минимуму возможности произвола со стороны чиновников.

В Законе необходимо также установить и систему ограничений права гражданина на информацию. В общем виде они зафиксированы в Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. «Ограничения этого права,— сказано в ней,— могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности». Однако сама по себе фиксация обязанностей должностных лиц представлять информацию гражданам и система ограничений не будут выполнять свою полноценную роль без установления юридической ответственности за их нарушения, за препятствия в удовлетворении интересов граждан, за сокрытие либо искажение тех или иных сообщений.

Кроме того, вышеназванный Закон и закрепленная в нем система правовых ограничений должны базироваться на принципе информационной открытости, который выражается, как установлено в статье 3 Указа Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», «в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан»¹⁴.

Для упорядочения существующих пока еще стихийно многих информационных отношений, для определения оптимальной системы ограничений права человека на информацию нужен целый пакет нормативных актов. Один из них уже действует — это Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года¹⁵. Другие еще предстоит принять. Речь идет, в частности, о законах о военной тайне, о предпринимательской тайне и т. д. Следует поддержать и высказанные в литературе предложения о необходимости принятия закона об охране тайны личной жизни, где одним из разделов может быть и такой: «Защита прав и свобод человека в связи с использованием ЭВМ и других средств информации». В соот-

¹³ Савицкий В. М. Указ. соч., с. 6.

¹⁴ Российская газета, 10 января 1994.

¹⁵ «Российская газета», 21 сентября 1993.

ветствии со смыслом предлагаемого закона гражданин имеет право определять, какая информация персонального характера о нем может быть доступна для других лиц и для кого именно¹⁶.

Согласно части 1 статьи 46 Конституции РФ, право гражданина на информацию, так же как и всякое иное право, можно защищать в суде, что является еще одной существенной законодательно-юридической гарантией. Кроме того, в целях обеспечения закрепленных статьей 29 Конституции РФ информационных прав граждан, соблюдения их законных интересов в этой области Президентом РФ был принят Указ «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации»¹⁷, в соответствии с которым создана постоянно действующая Судебная палата по информационным спорам, не входящая в систему федеральных судов РФ.

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».

К организационно-техническим мерам можно прежде всего отнести состояние коммуникаций в нашей стране, ибо если нет демократических структур в области коммуникаций, то нет и гарантий для осуществления права на получение и распространение информации. Развивая на основе новой информационной технологии соответствующую инфраструктуру, можно превратить провозглашенную в Конституции идею в реальность. «Индивид,— пишет Ракитов,— вооруженный компьютером и имеющий свободный доступ ко всем открытым базам данных и знаний, по уровню информированности не только не уступает, но может превосходить государственных чиновников или служащих фирм. Наличие интегрированных систем связи открывает, по существу, неограниченные возможности для предпринимательской инициативы, контактов и взаимодействий, что само по себе представляет объективное социально-экономическое основание реальной демократии. Особенно мощным фактором являются механизмы самоорганизации информационных систем и горизонтальных сетей»¹⁸.

В принципе, уже сейчас создаются некоторые предпосылки для этого. Например, действуют отдельные региональные банки данных, предназначенные для информационного обслуживания населения, но пока, правда, в большей степени по бытовым вопросам: распределению жилья, учету автомобилей, трудоустройству и т. д. Между тем, по справедливому мнению И. Котелевской, «давно уже необходимы банки данных о населении, содержащие прежде всего сведения, не изменяющиеся на протяжении всей жизни человека, а возможно, и обновляемые. Польза здесь обоюдная: облегчить ответы на запросы, устранить дублирование, обмениваться сведениями, передавать их, экономя силы и время»¹⁹. Возможность с помощью персонального компьютера получить конкретную информацию в конкретной базе данных устраняет многих посредников в таком процессе, лишает зачастую подобных посредников бюрократических привычек и проволочек. И в этом смысле компьютеризацию можно рассматривать как удар по бюрократизму, ведь отсутствие информации, а точнее, ее недоступность для граждан в ходе реализации их прав — питательная среда для всевозможных бюрократических

¹⁶ См. Б а т у р и н Ю. М. Проблемы компьютерного права. М., 1991, с. 56.

¹⁷ «Российская газета», 10 января 1994.

¹⁸ «Ракитов А. И. Указ. соч., с. 260—261.

¹⁹ Котелевская И. В. Правовое регулирование информации в условиях перестройки. «Правоведение», 1990, № 5, с. 27. См. также Венгеров А. Б. Научно-технический прогресс и правоприменение в сфере управления. «Правоприменение в Советском государстве». М., 1985, с. 279 и др.

извращений. Новые информационные технологии, демонтируя монополизм государственных структур на информацию, делают осуществимым на деле принцип равной доступности к ней всех заинтересованных сторон.

Право гражданина на информацию — своего рода право-гарантия, ибо установление и реальное претворение в жизнь данной юридической возможности будут означать существенное достижение в повышении правовой защищенности личности вообще. Только свободная циркуляция в социальных связях позволит гражданину не зависеть так жестко, как это было раньше, от государственных структур и наряду с экономической самостоятельностью (право собственности) будет создавать более полные гарантии удовлетворения его интересов.

Действительно, информация играет первостепенную роль в реализации прав и свобод человека. Например, право собственности не может зачастую полноценно осуществиться в условиях неопределенности, отсутствия необходимых знаний. Так, сейчас при проведении приватизации многие инвестиционные фонды, коммерческие банки предлагают населению свои акции, обещают привлекательные дивиденды. Но кто подскажет, насколько оправдан риск будущего акционера? Практически во всех странах мира регулярно публикуются рейтинги банков. Нужна ли в нашем обществе такого рода информация? Думается, да²⁰.

Или взять права потребителя, которые тоже не могут претворяться в жизнь без достаточных и достоверных сведений о качественных и некачественных товарах, без рекламы и антирекламы, без правдивой информации в области сравнительного тестирования однотипных товаров, сертифицирования продукции, услуг и т. п. В этих целях Международная конфедерация обществ потребителей организовала специальную информационную службу, где формируется банк данных о качестве продукции, ее производителях и импортерах и т. д.²¹.

Политические права и свободы — право непосредственно участвовать в управлении делами общества и государства, избирательные права, свобода мысли, слова и прочие — тоже сильно зависят от информации. Именно с помощью полноценной информационной среды создается основа для эффективных решений, принятых на референдуме, в процессе которого граждане сами формируют право. Здесь они выступают в роли правотворческого органа, который, естественно, как и всякий иной подобный орган, должен оперировать исключительно достоверной информацией. Точно так же обстоит дело с избирательными правами, которые без надлежащей системы информирования «размываются» зачастую таким феноменом социально-политической жизни, как популизм.

Таким образом, реально осуществляемое конституционное право на информацию выполняет важные функции в жизнедеятельности человека. К тому же по мере движения нашего общества к более устойчивым демократическим нормам и институтам его роль и степень влияния на реализацию других прав и свобод гражданина будут, несомненно, расти. Незаконно и необоснованно ограничивать такое право — значит ослаблять механизм обеспечения свободы личности в целом. Расширять его и делать более надежным в реализации — значит укреплять юридическое положение гражданина, повышать уверенность человека в собственных силах, содействовать наиболее полному удовлетворению его интересов, в чем, собственно, и заключается главная ценность прав и свобод.

²⁰ См. Полуправда, похоже, нам милее. «Российская газета», 15 января 1993.

²¹ См. Байтен о в а А. Антиреклама — друг народа. «Российская газета», 24 апреля 1993.