

В. Б. ИСАКОВ,

доктор юридических наук, профессор, начальник Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

ПРАВОМЕРНОЕ И НЕПРАВОМЕРНОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Права и свободы, предоставленные каждому Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами, не беспредельны. Кто и как устанавливает границы прав и свобод? Где кончается правомерное ограничение и начинается ущемление прав и свобод? Данную проблему имеет смысл рассмотреть на примере одного из прав, защищаемых Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами, — права каждого на доступ к информации.

Тайна и информация во все времена были могущественнейшими средствами социального управления. В исторической ретроспективе есть немало примеров, когда раскрытие тайн служило поводом для острых социальных конфликтов, повергало в прах политические режимы, приводило одних — к поражениям, других — к победам. Манипулирование доступом к информации было и остается важнейшим средством в арсенале управления сознанием и поведением человеческих масс.

Очевидно, что невозможны демократическое общество и правовое государство, в котором не гарантированы свобода доступа граждан к политической, правовой, любой другой социально значимой информации, не обеспечена свобода продвижения каждого в информационном поле. Но также очевидно, что эта свобода имеет социально обусловленные пределы и рамки. Частная жизнь личности, равно как и жизнь ассоциаций, объединений, общества в целом, должны быть защищены от грубого, враждебного, разрушительного информационного вторжения.

Конституционное регулирование права на доступ к информации. Анализируя вопрос о пределах права на доступ к информации, естественно исходить из Конституции Российской Федерации, из конституционного регулирования данной проблемы. Какие аспекты этой проблемы выведены законодателем на конституционный уровень?

Основополагающее значение имеет часть 4 статьи 29: “Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом”. В этой очень емкой конституционной формулировке можно выделить три аспекта.

Первый. Право на доступ к информации является частью более широкого конституционного права на информацию, включающего, помимо прав искать и получать, также права передавать, производить и распространять информацию.

Второй. Слово “каждый” в системе понятий Конституции означает, что данное право предоставляется в равной мере гражданам Российской Федерации, иностранцам и лицам без гражданства и не может быть ограничено для лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Третий. Из Конституции следует, что право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию не безгранично: согласно Конституции, оно может осуществляться “любим”, однако же, вместе с тем только “законным способом”. Тем самым Конституция определяет важнейшее ограничение данного права — законный способ его осуществления.

В Конституции есть еще ряд положений, имеющих непосредственное отношение к проблеме права на доступ к информации.

В соответствии с частью 3 статьи 15: “Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются”.

Согласно части 2 статьи 24: “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”.

Статья 28 Конституции гарантирует каждому право “свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения”.

Статья 42 Конституции, конкретизируя общую норму о доступе к информации, устанавливает, что каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Наконец, статья 44 Конституции гарантирует каждому право на доступ к культурным ценностям, к числу которых, безусловно, относится информация.

В Конституции Российской Федерации просматривается определенная система гарантий права на информацию:

“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 и 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 допускаются” (Статья 24).

“Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом” (Статья 29).

Важно подчеркнуть, что часть перечисленных положений сформулированы в форме прямых конституционных запретов, которые должны соблюдаться всеми государственными органами, организациями и учреждениями, предприятиями, должностными лицами.

Наконец, Конституция Российской Федерации устанавливает систему мер ответственности за нарушение права на доступ к информации. В Конституции есть статья, прямо посвященная защите данного права — часть 3 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 на доступ к информации защищено статьей 46 Конституции: “Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд”.

Сравнивая ныне действующую Конституцию с ранее действовавшим Основным Законом, следует отметить несомненный прогресс, поскольку право на информацию урегулировано в ныне действующей Конституции значительно более развернуто и полно. Можно сказать, что Конституция Российской Федерации содержит в себе “каркас” российского информационного права, который отчасти уже развернут, отчасти его еще предстоит развернуть в нормах действующего законодательства.

Практика реализации права на доступ к информации. Законодательный уровень проблемы доступа граждан к правовой информации, как бы он ни был важен сам по себе, — лишь одна из сторон данной темы. Другой пласт проблем и другая сторона — практика реализации данного права. Что

и как из того, что закреплено и гарантировано в Конституции Российской Федерации, реализуется на практике? Какие трудности встречаются в осуществлении права на доступ к правовой информации?

Определенный интерес в рамках обсуждаемой темы представляют результаты социологического исследования, проведенного Комиссией по свободе доступа к информации в 1996 году в рамках программы "Свобода доступа к информации работников российских средств массовой информации (опрошены 1370 работников СМИ федерального, регионального и местного уровней).

Исследование позволило обнаружить, что наиболее часто журналисты обращаются во властные структуры — 62%, в том числе в органы исполнительной власти — 83%, законодательной — 56,6%, правоохранительные органы — 46,2%, общественно-политические организации — 36,6%.

При этом достаточно высок уровень отказов в предоставлении информации: три четверти журналистов регулярно встречались со сложностями в получении необходимой им информации. Чаще всего от журналистов скрывали факты, документы и статистические материалы. Обычно отказ в предоставлении информации объяснялся ее засекреченностью, а также запретом руководства. На эти причины чаще всего ссылались (наряду с другими) органы законодательной власти и правоохранительные органы.

Можно ли изменить что-либо к лучшему в такой сложной области нашей жизни, как доступ граждан к информации? Полагаю, что да. От прежней системы нам достались в наследство не только ошибки, но и государственная система образования, здравоохранения, государственная сеть районных библиотек, которая сейчас потихоньку разваливается из-за недостатка финансирования. А между тем, именно эти библиотеки могут и должны быть естественными центрами доступа граждан к информации.

Надо идти к тому, чтобы в каждой такой библиотеке имелся компьютер. Чтобы в этом компьютере была сертифицированная государством база данных общего доступа, адаптированная под наиболее массовые юридические ситуации. Чтобы хотя бы раз в неделю там проводились бесплатные юридические консультации и так далее. Все это вполне реально, но без государственной и муниципальной поддержки дело вряд ли сдвинется с места.

Назрело создание специализированного правового информационного агентства, которое распространяло бы в "новостном" режиме официальные тексты законов, указов, постановлений правительства, ведомственные нормативные акты. Такая система правового информирования (тем более, что законодательством она предусмотрена) могла бы снять нагрузки с дорогостоящей, неоперативной и весьма неэффективной в современных условиях системы распространения нормативных правовых текстов на страницах официальных печатных изданий.