

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ИНФОРМАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

© 2014 Бут Надежда Дмитриевна

заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности
в сфере экономики, доктор юридических наук
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
E-mail: ndbut@mail.ru

Свобода информации как конституционный принцип включает в себя такие основные составляющие, как объективность, доступность информации, гласность в деятельности государственных и муниципальных органов, недопустимость злоупотреблений свободой информации и др. В последние годы особое значение приобретает реализация права на свободу информации в деятельности государственных органов. Это можно наглядно проиллюстрировать на примере деятельности прокуратуры, которой с недавнего времени предоставлены качественно новые полномочия, повышающие эффективность обеспечения права на свободу информации, и которая активно использует новые формы и методы в работе, повышающие эффективность реализации права на свободу информации.

Ключевые слова: свобода, информация, конституционный принцип, гласность, прокуратура, полномочия.

Как институт конституционного права, свобода информации представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих самостоятельную сферу общественных отношений¹. В институт свободы информации включаются нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, декларациях, подзаконных актах, международных актах, которые обеспечивают самостоятельное регулирование группы отношений по производству, распространению, использованию, видоизменению, потреблению, хранению информации. Данные нормы имеют разную отраслевую принадлежность, поскольку свобода информация пронизывает практически все сферы жизни общества. Тем не менее их отличает общий предмет правового регулирования, нацеленный на информационные отношения, что объединяют нормы разных отраслей права, регулирующих свободу информации, в межотраслевой комплексный массив.

Представляется, что сущностную структуру понятия “свобода информации” составляют категории “свобода”, “информация” и “демократия”. Значения категорий конституционного права “свобода” и “демократия” сущностным образом отражаются на смысле понятия “свобода информации” и содержании соответствующих правовых норм. Как обоснованно отмечалось, “у

свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая”². Конституционно-правовая природа понятия “свобода слова” обуславливает то, что соответствующая ей правовая норма “свобода слова” (свобода выражения мнения) (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ) является системообразующим элементом системы конституционно-правовых основ свободы информации.

Категория “свобода” определяет обязанность государства обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ правовые условия реализации прав на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Слово “свобода” в данном контексте означает незаконность и недействительность каких-либо ограничений этих прав сверх установленных федеральными законами. Являясь центральным в конституционном праве, институт прав и свобод играет основополагающую роль и в сфере свободы информации. Не случайно отмечалось, что “свободы – это такие основные права, которые защищают свободу человека формировать собственные убеждения, публично выражать их...”³.

Поскольку в обществе не бывает полной свободы, в правовом смысле свобода информации должна быть отмерена законами и уравновешена ответственностью за злоупотребление ею.

Субъектами ответственности выступают все, включая властные структуры. Поэтому свобода информации должна быть уравновешена ответственностью как за злоупотребление ею, так и за ее необоснованное ограничение.

Свобода выражения мнения, свобода получать и распространять информацию описываются, прежде всего, понятием *status negativus*, поскольку это свободы от государственного и частного вмешательства, а как политические свободы они описываются понятием *status activus*, поскольку используются как средство для участия человека в процессе активной реализации своих прав в разных сферах общественных отношений, в том числе при участии в формировании и осуществлении государственной власти⁴.

Право на информацию - конституционное право человека и гражданина, состоящее из ряда правомочий, каждое из которых является самостоятельным правом. При этом в “чистом” виде право на свободу информации в Конституции РФ не закрепляется. Однако, несмотря на отсутствие прямого закрепления рассматриваемого права, учеными подчеркивается самостоятельность конституционного права гражданина на информацию⁵, по обоснованному мнению которых оно состоит из ряда юридических возможностей и включает в себя, в числе прочего, следующие правомочия:

- право на беспрепятственное ознакомление с любым законом, с любым нормативно-правовым актом;
- право знать о создании и функционировании всех конкретных информационных систем, которые в какой-либо степени затрагивают сферу жизнедеятельности гражданина;
- право давать согласие на сбор личностной информации;
- право проверять достоверность такой информации;
- право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды;
- право на достоверную финансовую информацию и др.

В силу актуальности добавим к приведенному выше перечню право на информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которое является частью конституционного права на информацию, охватываясь его содержанием.

Представляется возможным выделить следующие *существенные признаки свободы ин-*

формации, характеризующие гарантии ее осуществления:

- гарантия свободного, без чье-либо вмешательства (включая граждан, частные организации и государственные органы) осуществления прав на получение, передачу, производство и распространение информации;
- наличие пределов свободы информации - ограничений, установленных законом и необходимых для защиты прав и законных интересов граждан, интересов общества и государства.

Указанные два признака составляют неразрывное диалектическое единство и отражают направленность правового регулирования в сфере свободы информации на обеспечение баланса интересов личности, общества и государства. Важность конкретизации в законодательстве гарантий свободы информации, являющихся необходимыми условиями сбалансированной реализации этой свободы, продиктовано потребностью предотвращения неизбежных негативных последствий реализации одностороннего подхода, при котором превалирующее законодательное обеспечение получает либо практически неограниченная свобода информации, либо чрезмерная регламентация реализации права на свободу информации.

Полагаем, что как *конституционный принцип* свобода информации включает в себя такие основные составляющие, как:

1) Объективность информации.

В первую очередь данный принцип затрагивает сферу СМИ. Общество и индивид должны получать объективную и достоверную информацию, т.е. сведения, адекватно отражающие процессы общественного бытия. Действие данного принципа распространяется лишь на фактологическую информацию. Очевидно, что применительно к оценочной информации возможно и ее пристрастное, субъективное изложение. Главное, чтобы оно не ущемляло чьих-либо прав и законных интересов. Данная составляющая конституционного принципа закрепляется в ряде законов: федеральные законы “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, “О рекламе”, Законе РФ “О средствах массовой информации” и др.

2) Доступность информации.

Соблюдение первого принципа невозможно при отсутствии законодательно определенного правового режима различного рода информации.

Перечень сведений, составляющих государственную, коммерческую, военную, служебную тайну, должен быть указан в соответствующих нормативных актах, которые определяют порядок доступа к этим сведениям. Любая другая информация является доступной для общества, поэтому ее сокрытие должно быть запрещено в законодательном порядке. Так, в Законе РФ «О средствах массовой информации» доступности информации посвящена гл. 4, регулирующая отношения средств массовой информации с гражданами и организациями. Например, в ст. 38 установлено, что граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Необходимо отметить, что законодательно еще не везде решен вопрос о возможности обнародования закрытой (секретной) информации, если она представляет значительный интерес для общественности. Это, прежде всего, касается сведений о зонах экологических бедствий, катастроф, о крупных политических и экономических просчетах руководства страны. Вполне очевидно, например, необходимость обнародования информации (даже секретной) о степени радиоактивного заражения для того, чтобы население могло принять адекватные меры реагирования.

3) Политическое многообразие.

Правовое регулирование свободы информации должно осуществляться с учетом социальной стратификации общества. Оно сводится к законодательному разрешению любой политической партии, общественному движению, политическому деятелю обнародовать (в том числе публиковать) свои идеи, взгляды, политические программы, даже если они не разделяются официальной властью или большинством населения.

Законодательство не должно запрещать пропаганду различных (даже противоположных) политических доктрин, ограничивать свободы политических дискуссий, проводимых посредством печати, радио, телевидения, устных публичных дискуссий. Исключение составляет пропаганда войны, фашизма, расизма, социальной нетерпимости и вражды, которая запрещается законом. В законодательстве о выборах должна быть норма, устанавливающая равную для всех политических сил возможность пользоваться средства-

ми массовой информации в период избирательной кампании, в том числе на основе предоставления бесплатного эфирного времени.

4) Равный доступ пользователей к государственным информационным ресурсам, гласность в деятельности государственных и муниципальных органов.

Все пользователи информации обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой информации. Государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными, за исключением документированной информации, отнесенной законом к категории ограниченного доступа.

Особое значение имеет доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В первую очередь, это открытый доступ к информации о предоставляемых ими услугах. Такой доступ препятствует возникновению коррупционной составляющей, повышает эффективность защиты конкуренции.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивает гласность в их деятельности, что способствует широкому обсуждению достижений и недостатков в работе предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, формированию общественного мнения, повышению социально-политической активности граждан.

5) Недопустимость монополизации средств массовой информации.

Законодательство не должно устанавливать преимущества одних средств массовой информации перед другими. Множество функционирующих информационных источников позволит наиболее полно и объективно информировать общественность. Поэтому государственные, партийные, коммерческие (частные), общественные (публично-правовые) средства массовой информации как носители свободы информации должны быть уравнены в правах.

6) Недопустимость злоупотреблений свободой информации.

В соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ не допускается злоупотребление правом в любых формах. «Злоупотребление правом - это конституционно недопустимое (неправомерное по сути) формально законное недобросовестное

деяние (действие или бездействие) субъекта права, нарушающее права и свободы человека и гражданина и способное причинить вред частным или публичным конституционным интересам, а также другим конституционным ценностям”⁶. Правомочия (возможности), содержательно составляющие свободу информации, по сути, неисчислимы. Каждым из них можно злоупотреблять.

Например, сущность принципа недопустимости злоупотреблений свободой массовой информации заключается в законодательном запрете использования средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний (клевета, оскорбление, пропаганда войны, разглашение сведений, составляющих государственную, военную, охраняемую законом тайну, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя), разжигания классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, распространения слухов под видом достоверных сообщений. В ст. 4 Закона РФ “О средствах массовой информации” установлен запрет злоупотребления свободой массовой информации и дан открытый перечень форм злоупотреблений этой свободой. Полагаем, что эти положения указанного закона в совокупности с конституционными запретами на пропаганду и агитацию определенной направленности и основаниями ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 2. ст. 29 и ч. 3. ст. 55 Конституции РФ), а также нормами ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах очерчивают легальные границы свободы массовой информации.

Правовая свобода означает свободу делать все, что не нарушает свободу других, или все, что не запрещено правом. Свобода придерживаться любого мнения (свобода мысли) не означает свободу навязывать это мнение другим или публично выражать такое мнение, которое отвергает саму правовую свободу. Поэтому свободное выражение людьми своих мнений налагает и особые обязанности, и особую ответственность. Международная практика в интересах сохранения мира, безопасности, культуры выработала особые ограничения в пользовании данным правом. Ограничения предусмотрены ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, а также другими международными

документами. Наиболее подробный перечень мотивов ограничения свободы выражения мнений и свободы информации содержится в ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: “Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации и прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия”. Ограничения в сфере свободы информации, допустимые с точки зрения европейского права, предусмотрены также ч. 2 ст. 29 и ч. 5 ст. 13 Конституции РФ.

7) Ответственность за злоупотребление свободой информации.

В последние годы особое значение приобретает реализация права на свободу информации в деятельности государственных органов, которые, являясь органами публичной власти, призваны упорядочивать общественную жизнь и управлять общественными процессами в интересах граждан. Причем свобода информации проявляется в данном случае не только в том, что информация о деятельности этих органов, о предоставляемых ими услугах должна быть открытой и прозрачной для тех, в интересах кого они работают, - для граждан, но и в использовании государственными, в том числе правоохранительными, органами новых форм и методов реализации принципа свободы информации. Это можно наглядно проиллюстрировать на примере деятельности прокуратуры, работа которой в последнее время существенно модернизирована, ей предоставлены качественно новые полномочия, которые в существенной степени повышают эффективность реализации принципа свободы информации.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” (далее - Закон № 294-ФЗ) наделил органы прокуратуры качественно новыми

ми полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, проводимых органами государственного и муниципального контроля в отношении хозяйствующих субъектов, и формированию ежегодного сводного плана проведения указанными органами плановых проверок предпринимателей. В соответствии со ст. 10 Закона № 294-ФЗ только после согласования с органом прокуратуры может быть осуществлена внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проводимая органами контроля по ряду оснований, в том числе в случае возникновения угрозы причинения вреда или причинения вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или в случае возникновения таких ситуаций.

Начиная с 2010 г. в соответствии со ст. 9 Закона № 294-ФЗ Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный единый сводный план проведения органами контроля плановых проверок предпринимателей, который размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Интернете.

Анализ практики работы прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что указанные полномочия стали важной составляющей создания государством эффективной системы комплексной поддержки предпринимательства, защиты свободы экономической деятельности. Но помимо этого, указанные полномочия являются *действенным инструментом реализации права на свободу информации*, поскольку дополнительная информация повышает эффективность и обоснованность принимаемых прокуратурой мер по борьбе с правонарушениями в различных сферах жизнедеятельности общества, вносимых органами прокуратуры предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Возложение на органы прокуратуры полномочий по ведению официального учета контрольных мероприятий на всех уровнях (от муниципального до федерального) обеспечивает большую гласность и прозрачность контрольной деятельности, придает ей правовой, антикоррупцион-

ный характер. Эти полномочия, являясь действенным инструментом обеспечения свободы информации в контрольной деятельности государственных и муниципальных органов, не только способствуют повышению качества государственного управления, эффективности работы прокуратуры и контролирующих органов по упорядочению контрольно-надзорных функций, но и формируют принципиально новую систему противодействия правонарушениям в различных сферах. Получаемая ранее прокурорами информация о правонарушениях зачастую не носила системного характера, отражала лишь единичные факты из всего массива совершаемых нарушений. В настоящее же время прокурор получает полную информацию от всех контролирующих органов о плановых и внеплановых проверочных мероприятиях в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в результате чего информационный массив о нарушениях, допускаемых в процессе контрольной деятельности, дает возможность охватить более широкий круг общественных отношений. Благодаря этому прокурор имеет возможность бороться не с единичными фактами нарушений, а с их массовыми проявлениями, что существенно улучшает состояние законности, в том числе способствует снижению административного давления на бизнес.

Так, практика показывает, что наиболее распространенной причиной отказа в согласовании проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов является отсутствие оснований для проведения подобного рода проверок. Названная причина могла спровоцировать существенные нарушения прав хозяйствующих субъектов в случае проведения незаконных проверок. Однако благодаря расширенным информационным возможностям, появившимся у прокуратуры в связи с возложением на нее новых полномочий, ей удастся своевременно предотвращать факты подобных проверок.

Право на свободу информации обеспечивается прокуратурой не только при реализации возложенных на нее новых полномочий, но и в ее повседневной деятельности. Органы прокуратуры используют новые формы и методы в своей работе, повышающие эффективность реализации права на свободу информации. Так, деятельность прокуроров по обеспечению свободы информации, несомненно, предполагает развитие тесных контактов во внешней информационной среде,

что, в первую очередь, означает налаживание делового и конструктивного взаимодействия с институтами гражданского общества, в том числе с Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по защите прав предпринимателей, с общественными организациями. Например, информационное взаимодействие прокуратуры с общественными организациями, представляющими интересы предпринимателей, в том числе с «Опорой России» и «Деловой Россией», способствует обеспечению информационного обмена и оперативному получению сведений о фактах нарушений прав хозяйствующих субъектов в целях их эффективного устранения. По всем представленным общественными организациями материалам о нарушениях прав предпринимателей органами прокуратуры оперативно организуются соответствующие проверки.

Мощным инструментом реализации принципа свободы информации становятся создаваемые в последние годы при прокуратурах и успешно действующие в большинстве регионов общественные советы по защите малого и среднего бизнеса (далее - общественные советы) с участием представителей предпринимательских кругов - региональных торгово-промышленных палат, отделений «Опора России», «Деловая Россия», региональных фондов поддержки малого предпринимательства, ассоциаций по защите интересов предпринимателей и отдельных граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, а также органов контроля и правоохранительных органов. Предметом обсуждения на заседаниях общественных советов являются не только наиболее актуальные вопросы осуществления предпринимательской деятельности и реализации контрольных полномочий органами власти, но и возникающие незаконные препятствия для доступа отечественного бизнеса на региональные рынки с продовольственной, промышленной продукцией, сведения о нарушениях прав предпринимателей. Оперативно получаемая информация о подобного рода фактах позволяет

прокурорам эффективно устранять незаконные ограничения.

Важным направлением работы прокуратуры по обеспечению права на свободу информации выступает правовое просвещение предпринимателей и представителей органов контроля. Как показывают проводимые исследования, одним из криминальных факторов, способствующих нарушениям прав хозяйствующих субъектов, является правовая неграмотность как представителей органов государственного и муниципального контроля, так и предпринимательского сообщества. В ряде случаев имеет место недостаточная юридическая подготовка предпринимателей, незнание прав по защите своих законных интересов, алгоритма действий по противодействию коррупционным проявлениям и необоснованным проверкам. В этой связи в последние годы прокурорами развернута просветительская работа в виде семинаров для предпринимателей, распространения памяток по наиболее актуальным вопросам применения действующего законодательства, сборников справочных материалов по вопросам осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Положительных результатов в правовом просвещении предпринимателей с использованием СМИ удается достичь благодаря различным формам взаимодействия - тематическим программам и рубрикам, информационным выпускам.

¹ Баглай М.В. Конституционное право РФ: учеб. для вузов. 1997. С. 29.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 203.

³ Права и свободы человека и гражданина: науч.-практ. коммент. к гл. 2 Конституции РФ / Ю.И. Лейбо, Г.П. Толстопятенко, К.А. Экштайн. М., 2000. С. 24.

⁴ Четвернин В.А., Шудра О.В. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. С. 198. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁵ Малько А.В. Право граждан на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 34.

⁶ Крусс В.И. Злоупотребление правом: учеб. пособие. М., 2010. С. 61.

Поступила в редакцию 04.01.2014 г.