

## **О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Информация – это основополагающий ресурс для развития человеческой личности, формирования гражданского общества и функционирования механизма государственного управления.

Права и свободы человека и гражданина могут быть гарантированы и защищены только при наличии свободы информации, обеспечивающей формирование адекватного происходящим событиям общественного мнения и эффективное воздействие этой «четвертой власти» на власть государственную и само общество. Свобода информации - одна из ключевых характеристик гражданского общества.

Право на информацию - естественное и неотчуждаемое право человека и гражданина. Для его практической реализации необходим перевод этого естественного права через законодательство в систему позитивного права.

Преодоление коллизии между естественным и позитивным правом - одна из наиболее актуальных проблем законодательной деятельности на современном этапе, успешное решение которой способно обеспечить повышение эффективности законодательного регулирования и исполнимости законов.<sup>1</sup> Перевод естественного права в систему позитивного права и обеспечение максимального учета в позитивном праве естественных прав и интересов отдельной личности и общества в целом – ключевая творческая задача законодательной работы.

Нормативное оформление естественного права на информацию и обеспечение гарантий перехода от общей нормативной категории к субъективному праву конкретного индивида связаны с определением этого права как юридической категории, определением его места и роли в системе других прав человека и его связи, как правового института, с другими институтами права, а также с определением содержания и механизмов реализации этого права.<sup>2</sup>

В России право на информацию отнесено к категории конституционных прав. Действующая Конституция Российской Федерации в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» содержит статью 29, часть 4 которая устанавливает, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Здесь же в качестве ограничения этого права зафиксировано, что «перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Часть 5 статьи 29 гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру.

Следует особо обратить внимание на то, что Конституция Российской Федерации устанавливает свободу всех компонентов права на информацию, которое раскрывается через такие действия с информацией, как «искать, получать, передавать, производить и распространять».

Для развития конституционной нормы о праве на информацию в плоскость практической реализации этого права актуальным и необходимым является формирование специальной отрасли законодательства – информационного законодательства. Предметом информационного законодательства является регламентация особой группы однородных общественных отношений, возникающих при осуществлении различных действий с информацией. Такие отношения принято называть информационными<sup>3</sup>.

Процесс формирования информационного законодательства России развивается в двух направлениях. Во-первых, формируется совокупность специальных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере. Во-вторых, отдельные «информационные нормы» внедряются в другие отрасли законодательства, регулирующие отношения в различных сферах деятельности общества и государственной власти. Развитие информационного законодательства не ограничивается только федеральным уровнем, но осуществляется и на региональном уровне. При этом ведущая роль в правовом регулировании отношений в информационной

сфере принадлежит развитию федерального информационного законодательства как единой системы взаимоувязанных федеральных законов, что является обязанностью федеральной законодательной власти и за что она несет непосредственную ответственность.<sup>4</sup> Такое развитие информационного законодательства обусловлено тем, что в соответствии со статьями 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации информация и информационные ресурсы, а, следовательно, и вопросы правового регулирования информационных отношений могут находиться в ведении Российской Федерации, совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а также непосредственно в ведении этих субъектов.

При этом некоторые специалисты считают, что в качестве конечной цели формирования информационного законодательства следует рассматривать создание Информационного кодекса Российской Федерации.<sup>5</sup>

Предмет отношений в связи с реализацией всех установленных Конституцией компонентов права на информацию собирательно обозначается как «информация». Понятие «информация» относится к числу таких общефилософских категорий, как пространство, время, движение, энергия. Так как информация исследуется в различных аспектах, то существует множество различных определений этого понятия.<sup>6</sup> Общее определение информации, как предмета правовых отношений в сфере информационного законодательства, дано в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Закон об информации и информатизации)<sup>7</sup>. В законе информация определяется как сведения о фактах, лицах, событиях, явлениях, процессах независимо от формы их представления.

Существенно значимым для комплексного решения задачи законодательного регулирования права на информацию является тот факт, что в базовом Законе об информации и информатизации в качестве объекта правового регулирования определяется не содержание и смысл информации, не ее материальный носитель, а документированная информация в целом и

формируемые на ее основе информационные ресурсы. Такой подход позволяет в соответствии с мировой практикой рассматривать информацию как ресурс в двух аспектах: материальном – на информацию распространяется право вещной собственности; интеллектуальном – в отличие от других ресурсов на нее распространяется право интеллектуальной собственности и авторское право.

Законодательная регламентация права интеллектуальной собственности, институты авторского и патентного права представляют собой самостоятельную область законодательства, призванную обеспечивать, в первую очередь, защиту личных неимущественных и имущественных прав авторов произведений, к которым относятся многие виды информационной продукции, а также авторов иной интеллектуальной продукции, включая такую продукцию как программное обеспечение, отдельные компоненты и в целом различные информационные и коммуникационные технологии.

Признание права не только интеллектуальной, но и вещной собственности на информацию обеспечивает возможность законодательного регулирования товарных отношений, объектом которых она является, в том числе и в рамках общих подходов и принципов законодательного регулирования отношений в экономической сфере. Здесь следует отметить, что Гражданский кодекс Российской Федерации включил в структуру объектов гражданских прав такой объект, как «информация». Статья 128 кодекса указывает на этот объект как на самостоятельный в ряду таких объектов, как вещи и иное имущество, деньги и ценные бумаги, работы и услуги, результаты интеллектуальной деятельности. Однако Гражданский кодекс не внес окончательную ясность в решение достаточно сложной юридической проблемы включения объекта «информация» во всем многообразии его видов и форм представления в систему гражданско-правовых отношений.

Представляется, что в настоящее время гражданско-правовые и товарные отношения, объектом которых является информация, в

недостаточной степени отрегулированы. Поэтому российский рынок информации слабо развит, а решение проблемы легального представления населению и структурам общества различных видов информации как самостоятельного вида услуги находится на крайне низком уровне. При этом на теневом рынке информация признается значимым, стратегически важным товаром, и на ее приобретение расходуются значительные финансовые ресурсы. Законодательная либерализация рынка информации и вывод на этой основе информации как товара из теневого оборота является одним из существенно значимых направлений практической реализации права на информацию. Кроме того, это позволит снизить уровень угроз информационной безопасности личности, общества и государства в целом.

Перевод естественного права на информацию в систему позитивного права требует нормативного определения не только объекта, но и субъектов, содержания, общих принципов и порядка, в целом механизма реализации права каждого свободно искать, получать, производить, передавать и распространять информацию. Нормативным актом, призванным обеспечить решение указанной задачи, должен стать Федеральный закон «О праве на информацию в Российской Федерации», проект которого в марте 2001 года внесен в Государственную Думу депутатами В.В.Похмелкиным и С.Н.Юшенковым.<sup>8</sup>

В данном законопроекте в качестве субъектов права на информацию определены физические и юридические лица, общественные организации, органы государственной власти и местного самоуправления, которые в процессе личной, профессиональной, производственной и общественной деятельности могут выступать в роли собственников, владельцев (держателей) и пользователей информационных ресурсов, информационных систем и сетей, а также посредников. Установлены права и обязанности указанных субъектов, а также виды реализации ими права на информацию и распоряжения информацией, принадлежащей им на правах собственности или на договорной основе. Законопроект регламентирует общий порядок

получения информации по запросу, доступа к системам публичной информации, распространения официальной информации органов государственной власти и местного самоуправления, предоставления информационных услуг негосударственными организациями. Установлены принципы и условия ответственности физических, юридических и должностных лиц за нарушения права на информацию, а также возможность обжалования их действий или бездействия, нарушающих это право, в судебном порядке.

Введение в действие такого закона необходимо для создания и дальнейшего развития эффективной с правоприменительной точки зрения законодательной базы, обеспечивающей практическую реализацию права на информацию.

Одно из основополагающих условий реализации права на информацию – возможность свободного поиска и получения общественно значимой информации. Такая возможность обеспечивается открытостью и доступностью для пользователей источников общественно значимой информации. Основным и самым мощным источником такой информации является государственная власть в лице ее органов и организаций, а также институты местного самоуправления.

На этапе постиндустриальной модернизации при переходе к новому типу социальной организации общества – открытому информационному обществу – доминирующей концепцией государственного управления становится концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации, оказывающей услуги населению. Указанная концепция служит инструментом административных реформ во всех без исключения развитых странах мира.<sup>9</sup> В рамках таких реформ органам государственной власти и местного самоуправления вменяется в обязанность предоставление населению всего спектра информационных услуг, что обеспечивает информационную открытость и прозрачность для общества их деятельности.

Реформа системы государственного управления чрезвычайно актуальна и для России. Важнейшей составляющей такой реформы должна стать модернизация информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Отсутствие в органах государственной власти четкого, законодательно регламентированного порядка использования внутри этой системы и предоставления обществу информации, поступающей в распоряжение конкретных должностных лиц, является одной из существенных причин низкой эффективности государственного управления и распространения коррупции в этой сфере.

Основными проблемами информационного обеспечения деятельности государственной власти являются, во-первых, адекватность информационного ресурса власти состоянию и потребностям развития общества, во-вторых, эффективность использования этого ресурса государственной властью в процессе ее функционирования и, в-третьих, обязательность предоставления органами государственной власти информации гражданам и институциональным структурам общества.

Правовой основой решения указанных проблем должны стать: законодательная регламентация правового статуса каждой ветви, уровня и органа власти в смысле их права на информацию; порядок использования и границ государственной собственности на информационные ресурсы, сети и системы; документирование информации и порядок использования информации по категориям доступа; правовые основы информационного взаимодействия органов государственной власти с обществом, включая массовое информирование и коммуникации; ответственность должностных лиц и государственных служащих за нарушения законодательства в информационной сфере, а также формирование системы органов государственной власти, ответственных за состояние и использование государственных информационных ресурсов, сетей и систем и за реализацию государственной информационной политики.

Законодательное регулирование информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления должно быть закреплено соответствующим федеральным законом с последующим развитием его положений в нормативных правовых актах субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Введение в действие указанной системы нормативных правовых актов, обеспечивающих упорядочение и открытость информационной деятельности власти, является важным аспектом практической реализации права на информацию.

В настоящее время, как в российской власти, так и в российском обществе принято считать, что основной в плане реализации права на информацию является проблема средств массовой информации, к которым традиционно относят телевидение, радиовещание и периодические печатные издания. Без сомнения СМИ играют доминирующую роль в обеспечении свободы информации и функционировании «четвертой власти», являясь главным инструментом выражения и во многом формирования общественного мнения. Однако не СМИ и, тем более, не журналисты должны осуществлять эту власть. «Четвертая власть» - это общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массовой коммуникации, включая традиционные СМИ. Все выше сказанное ни сколько не умаляет, а скорее усиливает значимость проблем СМИ.

Именно по этому принятие в декабре 1991 года Закона РФ «О средствах массовой информации»<sup>10</sup> стало не только отправной точкой в развитии российского информационного законодательства, но и важным политическим событием. Этот закон концептуально базируется на безусловном запрещении цензуры, признании за гражданами права на учреждение СМИ, обеспечении профессиональной независимости редакций, детальной регламентации права журналистов на информацию, определении статуса журналиста и защите источников доверительной информации.

Следует особо отметить два обстоятельства, обуславливающих

постоянное стремление различных сил изменить этот базовый закон. Во-первых, будучи основным средством не только выражения общественного мнения, но и воздействия на него, проведения публичных политических кампаний, включая избирательные, СМИ являются объектом повышенного интереса федеральной, региональной и местной власти, различных политических и корпоративных групп. Во-вторых, политическая обстановка, в которой разрабатывался и принимался закон, предопределила в качестве его основной цели обеспечение максимальной свободы слова, доступа к информации и политической независимости журналистов и СМИ. Эта цель была успешно достигнута. В существенно меньшей степени закон определил экономические условия деятельности СМИ.

Поэтому по мере изменения ситуации и правил экономической деятельности все заметнее стала проявляться «экономическая несвобода» СМИ, которую сегодня достаточно широко и эффективно используют для оказания на них давления. Как государственные или поддерживаемые в различных формах структурами власти, так и «независимые» СМИ фактически вынуждены выражать в пространстве масс-медиа не мнение общества, а частные или корпоративные интересы их явных и неявных владельцев. Это не столько вина, сколько беда российских СМИ. Сегодня вопрос принадлежности СМИ и влияния этого фактора на их объективность имеет принципиальное значение для развития демократии в России.

В этом плане закон «О средствах массовой информации» действительно нуждается в серьезной доработке с учетом действующего Гражданского кодекса и законодательства, регулирующего отношения в экономической сфере.

Кроме того, в области законодательного регулирования деятельности СМИ, в том числе и в связи с правом на информацию, одной из острейших проблем остается принятие Федерального закона «О телевизионном вещании и радиовещании», который должен обеспечить переход от методов административного управления к методам правового регулирования в

области телерадиовещания. Трудная судьба этого закона, различные варианты которого уже неоднократно рассматривались в Государственной Думе, обусловлена тем, что он является зоной активного столкновения политических и корпоративных интересов различных групп влияния, включая различные ветви и структуры государственной власти.

Сегодня в условиях информационной революции, обусловленной взрывным развитием информационных и телекоммуникационных технологий, происходит качественное изменение процессов передачи, производства и распространения информации. В глобальных информационных сетях типа Интернет циркулируют такие объемы информации, которые многократно превышают все имеющиеся ресурсы традиционных СМИ, а сами подобные технологии и сети в ближайшем будущем существенно потеснят традиционные СМИ в области массовой информации и массового информационного обмена. Информационные технологии, особенно сетевые, играют роль катализатора общественных процессов, ускорителя коммуникаций как между отдельными людьми, так и между социальными институтами как в рамках одной страны, так и на международном уровне. Поэтому проблема массового информационного обмена, включая трансграничный, должна рассматриваться более широко, а именно, как проблема массовой коммуникации.

Проблема законодательного регулирования информационных отношений, возникающих при использовании глобальных информационно-коммуникационных сетей, сегодня остро стоит как на уровне национального законодательства, так и на уровне международного права. Поиски решения этой сложной юридической проблемы, связанной, с одной стороны, с необходимостью обеспечения максимальной свободы массовых внутригосударственных и трансграничных коммуникаций, обмена и распространения информации, а с другой – с необходимостью защиты от различных информационных угроз всех категорий пользователей глобальных

сетей, начиная с индивидуальных пользователей и заканчивая государственными институтами, находятся только на начальной стадии.

Важным шагом по защите интересов пользователей глобальных сетей, а, следовательно, и защите в целом права на информацию, следует признать внесение в Государственную Думу законопроекта о дополнении базового Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене»<sup>11</sup>, регулирующего условия и порядок свободного участия в международном информационном обмене российских физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации и ее субъектов. Предлагаемое дополнение<sup>12</sup> включает в закон правовую норму, устанавливающую свободу подключения к глобальным информационным сетям для физических и юридических лиц, информационные системы которых не содержат информации ограниченного доступа.

Возможности практической реализации права на информацию существенно зависят от стратегии и законодательного регулирования процессов функционирования и развития средств передачи и распространения информации, обобщенно называемых телекоммуникациями. Конвергенция технологий доставки информации потребителю, как один из наиболее значимых результатов информационной революции, заставляет пересматривать подходы к правовому регулированию соответствующих групп общественных отношений. Сегодня уже стало очевидным, что раздельное решение правовых проблем информационных отношений и отношений по поводу использования телекоммуникационной инфраструктуры не только методологически некорректно, но и способно существенно затормозить развитие России в экономическом, политическом и культурном отношении.<sup>13</sup> Поэтому законодательство в области телекоммуникаций следует рассматривать как существенную составную часть информационного законодательства.

В настоящее время основополагающим нормативным правовым актом в области телекоммуникаций, а, следовательно, еще одним базовым законом информационного законодательства является Федеральный закон «О связи»<sup>14</sup>. Главное в контексте обеспечения права на информацию в этом законе заключается в том, что он устанавливает право на свободу передачи информации и пользования услугами связи, а также равные права для всех физических и юридических лиц на участие в деятельности в области связи. При этом все пользователи на равных условиях имеют право передавать сообщения по сетям электрической и почтовой связи, и никакому пользователю не может быть отказано в доступе к услугам сети связи общего пользования. Какое-либо регулирование содержания передаваемой информации законом не допускается. Всем операторам связи вменяется в обязанность обеспечение соблюдения тайны связи. Прослушивание телефонных переговоров, ознакомление с сообщениями электросвязи, задержка, осмотр и выемка почтовых отправлений и документальной корреспонденции, получение сведений о них, а также иные ограничения тайны связи допускаются только на основании судебного решения.

К сожалению, в последние пять лет развитие законодательства в области телекоммуникаций практически не происходит, хотя комплекс проблем, требующих правового регулирования, в этой области далеко не исчерпан. Существует настоятельная необходимость в скорейшем принятии таких федеральных законов, как закон «О телекоммуникациях», регулирующий правоотношения при использовании сети общего пользования, порядок и условия подключения к этой сети операторов связи, закон «О радиочастотном спектре», регулирующий правоотношения при использовании радиочастотного спектра, порядок выделения полос частот и присвоения частот, и ряда других. Отсутствие развитого законодательства в области телекоммуникаций существенно препятствует полноценной реализации таких, непосредственно связанных с правом на информацию, прав граждан, как право на пользование телекоммуникационной связью,

получение достоверной и оперативной информации по телекоммуникационным каналам, на защиту частной жизни в телекоммуникационной сфере.

Законодательное регулирование в связи с правом на информацию не может не учитывать необходимость ограничения этого права в целях защиты интересов личности, общества и государства.

Необходимость ограничения права на информацию федеральным законом с целью защиты государственной тайны зафиксирована уже в самой статье 29 Конституции. В развитие этой конституционной нормы в июле 1993 года был принят Закон РФ «О государственной тайне»<sup>15</sup>. Данный закон установил ограничения права на информацию, объективно необходимые для того, чтобы в условиях свободы информации государственная власть имела возможность выполнять свои функции по защите интересов страны, ее обороноспособности, безопасности, включая экономическую, территориальной целостности, по предотвращению преступлений и т.д.

Учитывая тот факт, что тотальная секретность, регламентация которой скрывалась от общества, была одним из важнейших элементов коммунистической системы государственного управления, принятие такого публичного нормативного правового акта стало важным событием не только в законодательном, но и в политическом плане.

Кроме того, в феврале того же 1993 года был принят Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»<sup>16</sup>, определивший правовую основу обеспечения органов государственной власти специальным видами связи и информатизации с выведением реализующей эту задачу системы федеральных органов из структуры Комитета государственной безопасности.

Однако российский законодатель, успешно позаботившись о защите интересов государственной власти в информационной сфере, до настоящего времени не сделал того же в отношении граждан, общественных объединений и субъектов экономической деятельности.

На протяжении всего периода деятельности Государственной Думы, начиная с первого созыва в 1993 году, не ее рассмотрение регулярно вносятся различные варианты законопроекта о персональных данных или об информации персонального характера, призванного обеспечить на информационном уровне защиту частной жизни, личной и семейной тайны. Такой закон должен регламентировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, различных юридических и физических лиц, связанную с обработкой и предоставлением пользователям информации персонального характера. Эта информация Законом об информации и информатизации отнесена к информации с ограниченным доступом, сбор, хранение и распространение которой запрещается без согласия гражданина, кроме как на основании судебного решения. Подобное ограничение права на информацию представляется оправданным и необходимым. Принятию закона противятся, в первую очередь, сторонники законодательного закрепления за правоохранительными органами права на проведение «профилактических» превентивных мероприятий с целью проверки личной жизни граждан «на законность».

Аналогичная судьба и у закона «О коммерческой тайне», призванного защитить право юридических и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, на конфиденциальную информацию, разглашение, хищение, преднамеренное искажение, а также несанкционированное использование которой может привести к существенным материальным убыткам. Законодательное ограничение доступа к конфиденциальной информации, составляющей коммерческую тайну, является принципиально необходимым в условиях рыночных отношений для противодействия таким негативным явлениям как недобросовестная конкуренция и коррупция. Скорейшему принятию данного закона во многом препятствует стремление включить в него концептуально неприемлемые положения, определяющие право органов государственной власти и местного самоуправления на доступ к коммерческой тайне, якобы

ограниченное отсылочной нормой «в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Проведенный анализ проблем законодательного регулирования в связи с правом на информацию, не претендуя на всеобъемлющую полноту, позволяет сделать вывод, что для практической реализации этого конституционного права и обеспечения перехода от общей нормативной категории к субъективному праву конкретного индивида необходимо интенсивное развитие специальной отрасли законодательства - информационного законодательства и скорейшее принятие ряда законов, регулирующих отношения в информационной сфере.

.При этом для обеспечения методологической корректности формирование единой системы информационного законодательства, включающего широкий спектр взаимосвязанных вопросов правового регулирования действий с информацией и ее защиты, деятельности средств массовой информации, информатизации, развития телекоммуникаций и средств связи, информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, формирования и использования информационных ресурсов и т.д., необходимо сконцентрировать всю законодательную работу на федеральном уровне в одном специализированном комитете Государственной Думы.

**Ю.А.Нисневич,**  
**руководитель Центра**  
**законодательной и парламентской работы**

---

<sup>1</sup> См.: Лившиц Р.З. О противоречивой двуединой природе права //Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного

---

семинара. Москва, Государственная Дума, 28-29 апреля 1997 года. М.: Издание Государственной Думы, 1998.

<sup>2</sup> Бачило И.Л., Кристальный Б.В., Нисневич Ю.А. Концепция и структура Федерального закона «О праве на информацию в Российской Федерации» //Государственная Дума в весенней сессии 2000 года (сборник аналитических, информационных и справочных материалов). М.: Институт экономики переходного периода, 2000. – с.348.

<sup>3</sup> См.: Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. – с.93.

<sup>4</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. М.: Мысль, 2000. – с.131

<sup>5</sup> См.: Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства //Государство и право. 1996. №6.

<sup>6</sup> Подробнее об определениях понятия «информация» см. Нисневич Ю.А. Указ. соч. – с.15-16.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №8.

<sup>8</sup> Текущий архив Государственной Думы, регистр. №70930-3 от 18.03.2001.

<sup>9</sup> Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: Российская политическая энциклопедия, 1998. – с.219.

<sup>10</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №7.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №28.

<sup>12</sup> Текущий архив Государственной Думы, регистр. №17856-3 от 20.10.2000.

<sup>13</sup> Телекоммуникации и право: вопросы стратегии /Под ред. Ю.М.Батурина. – М.: Центр «Право и СМИ», 2000. – с.7.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №8

<sup>15</sup> Российская газета. 1993. №182.

<sup>16</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №12.