

УДК 342.7

Конституционно-правовое регулирование права на доступ к информации в субъектах Российской Федерации

**Клюков В.Д.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье сопоставляются различные подходы нормативного закрепления и применения права человека и гражданина на доступ к информации в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: право на доступ к информации, конституция, устав, субъекты Российской Федерации, конституционно-правовое регулирование, информация.

Право на доступ к информации является важнейшим конституционным правом человека и гражданина. Учитывая, что признание права на доступ к информации само по себе не делает возможным эффективную реализацию этого права гражданами, государство выступает активным субъектом его осуществления. В тех случаях, когда одним из субъектов правоотношений выступает государство, правовое регулирование приобретает важнейшее значение, т.к. государство в силу своей властной сущности может ущемить или иным образом нарушить права и свободы личности. И только правовое закрепление прав и свобод, их ограничений, а также общих обязанностей государственных органов по их соблюдению и защите делает эти правоотношения более гуманными и справедливыми. Таким образом, правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти является актуальной проблемой.

Конституционно-правовое регулирование права человека и гражданина на доступ к информации представляет собой особый правовой механизм, который включает в себя комплекс взаимосвязанных правовых средств, обеспечивающих упорядочение общественных отношений, складывающихся в процессе реализации права человека и гражданина на доступ к информации.

Применяя выработанные в общей теории права подходы к стадиям правового регулирования [1, с. 27], можно определить наиболее важные элемен-

ты механизма конституционно-правового регулирования права граждан на доступ к информации, а именно: систему конституционно-правовых норм; конституционные правоотношения как следствие возникновения прав и обязанностей между субъектами (личностью и органами публичной власти); акты реализации и акты применения конституционных и иных правовых норм, обеспечивающих осуществление прав и обязанностей участников конституционных правоотношений; акты принудительного применения конституционных и иных правовых норм в случае их неисполнения и (или) ненадлежащего исполнения.

Право на доступ человека и гражданина к информации находит свое закрепление не только на федеральном уровне, но и в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Анализ регионального законодательства позволяет выявить различия и особенности в конституционно-правовом регулировании права человека и гражданина на доступ к информации в отдельных субъектах Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации право на доступ к информации закрепляется и регулируется аналогично основному закону государства. В частности, ст. 30 Конституции Республики Коми [2] гарантируется право каждого свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом наряду с гарантиями мысли и слова, с запретом пропаганды, возбуждающей социальную, расовую, националь-

ную и религиозную вражду, с запретом к принуждению выражению своих мнений и убеждений, а также свободой массовой информации.

Федеральная конституционная модель закрепления прав и свобод человека, примененная в Конституции Республике Коми, может несколько трансформироваться, как, например, в Конституции Республики Башкортостан [3]. Так, в ст. 29 Конституции Республики Башкортостан, где закрепляется право человека и гражданина свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом, уже отсутствует указание на запрет пропаганды, возбуждающей социальную, расовую, национальную и религиозную вражду, который нашел закрепление в другой статье Конституции Республики Башкортостан.

Совершенно иной способ закрепления права на доступ к информации применяется в Уставе Пермского края [4]. Краевой законодатель исходит из специфической юридической природы права на доступ к информации, рассматривая его в качестве права-гарантии во взаимоотношениях личности и публичной государственной власти Пермского края. В частности, в ч. 1 ст. 12 «Гарантии получения информации о деятельности органов государственной власти Пермского края» Устава Пермского края отмечается, что каждый имеет право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти Пермского края, не обосновывая необходимость ее получения; ограничение доступа к информации допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами; установление служебной тайны органами государственной власти Пермского края допускается только на основании закона Пермского края.

Закрепление в отдельной статье Устава Пермского края права гражданина на доступ к информации придает особую значимость и определенность в применении указанного конституционного права, а также оказывает влияние на законотворчество в указанном субъекте Российской Федерации. Кроме того, в Уставе Пермского края осуществлено возведение права на доступ к информации в ранг конституционных прав и свобод человека и гражданина, установлены его системные взаимосвязи с иными конституционными правами и свободами человека и гражданина.

Итак, особенности закрепления конституционного права на доступ к информации в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации указывают на различное сущностное и содержательное понимание этого права.

Так, в Уставе Воронежской области [5] право на информацию, в структуре которого выделяется право на ознакомление с нормативными правовыми актами Воронежской области и информацией о деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления, по сути, рассматривается в качестве одной из основ конституционного строя Воронежской области как субъекта Российской Федерации. По своему содержанию право на информацию в Воронежской области является двухэлементным, поскольку состоит из права на ознакомление с областными нормативными актами, а также права на получение информации о деятельности государственных и муниципальных органов.

Уставно-правовое регулирование права на доступ к информации в Мурманской области отличается тем, что, с одной стороны, оно определяет генетические взаимосвязи права на информацию и права на доступ к информации, а с другой – его содержание адаптировано к реализации принципа информационной открытости региональной и муниципальной властей Мурманской области.

Так, согласно ст. 19 Устава Мурманской области [6], каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять любым законным способом именно информацию о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц. Следовательно, во внутренней структуре прав человека и гражданина право на информацию является субъективной возможностью личности.

Иной подход к структуре права на информацию просматривается в ст. 27 Устава Томской области [7], где указано, что граждане имеют право на беспрепятственное получение информации о положении дел в области, в соответствующих муниципальных образованиях по вопросам, обсуждаемым в органах государственной власти области, органах местного самоуправления, за исключением информации, отнесенной в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную, охраняемую законом тайну. По своему содержанию право на информацию, закрепленное в Уставе Томской области, является трехэлементным: получение информации о положении дел в области; получение информации о положении дел в соответствующих муниципальных образованиях; получение информации по вопросам, обсуждаемым в органах государственной власти области, органах местного самоуправления.

Другая концепция конституционно-правового регулирования права доступа к информации заложена в Уставе города Санкт-Петербурга [8]. Его размещение в гл. 10 Устава «Участие жителей Санкт-Петербурга в осуществлении власти», во-первых, позволяет относить данное право к группе политических прав и свобод, во-вторых, устанавливает его генетические взаимосвязи с правом граждан участвовать в управлении делами данного территориально-государственного образования и, в-третьих, указывает на его гарантийную природу при реализа-

ции принципа народного суверенитета и институтов народовластия в границах территориально-государственного образования.

Вместе с тем, право на информацию в Уставе г. Санкт-Петербурга сводится исключительно к доступности ознакомления граждан с нормативными правовыми актами, что позволяет сделать вывод о его ограниченном содержании (одноэлементном).

В отличие от упомянутых выше субъектов Российской Федерации в Уставах Волгоградской [9] и Саратовской областей [10] право на информацию, включающее в себя право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также его производное в виде доступа к информации оказались не закрепленными, что можно оценить как пробел уставно-правового регулирования взаимоотношений между указанными субъектами Российской Федерации и человеком и гражданином.

Рассмотрев особенности конституционно-правового регулирования права граждан на доступ к информации в субъектах Российской Федерации, можно выделить основные различия между ними в оформлении указанного права:

1) субъекты Российской Федерации, в конституциях (уставах) которых закрепляется право на информацию, совпадающее по своему содержанию и объему с правом на информацию, закрепленным в Конституции Российской Федерации (Республики Татарстан, Коми, Башкортостан);

2) субъекты Российской Федерации, в конституциях (уставах) которых фиксируется право на информацию, совпадающее по своему объему и содержанию с правом доступа к информации, т.е. более узким по содержанию правом, гарантированным в Конституции Российской Федерации (Пермский край, Мурманская и Томская области);

3) субъекты Российской Федерации, в конституциях (уставах) которых право на информацию сводится исключительно к доступности ознакомления с нормативными правовыми актами регионального значения; данное право, как было отмечено, значительно уже по объему и содержанию как права на информацию, так и права на доступ к информации (Воронежская область, Санкт-Петербург);

4) субъекты Российской Федерации, в уставах которых право на информацию или доступ к информации не предусматривается (Волгоградская и Саратовская области);

5) субъекты Российской Федерации, в конституциях (уставах) которых право на информацию по своему содержанию одноэлементное (Мурманская область, г. Санкт-Петербург), двухэлементное (Воронежская область, Московская область [11]), трехэлементное (Томская область, Вологодская область [12], пятиэлементное (закрепляется право свободно искать, получать, передавать, производить и рас-

пространять информацию (Республики Алтай [13], Крым [14])).

Рассмотрев вопросы конституционно-правового регулирования права на доступ к информации, можно сделать вывод о существенных различиях между субъектами Российской Федерации, выраженных в различном объеме прав, природе, содержании, наличии или отсутствии закрепления в конституциях (уставах) и т.д. Все это указывает на отличающиеся подходы и приоритеты, которые придает законодатель в субъектах Российской Федерации к реализации права человека на доступ к информации. С другой стороны, различные подходы в конституционно-уставном регулировании права на доступ к информации или вообще отсутствие такого регулирования в субъектах Российской Федерации никоим образом не должно как-либо ущемлять право человека или гражданина на доступ к информации и нарушать федеральное законодательство.

Литература:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. – 320 с.
2. Конституция Республики Коми 1994 (Электронный ресурс). – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/951600634> (дата обращения: 29.09.2019).
3. Конституция Республики Башкортостан, 1993. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/935100256> (дата обращения: 29.09.2019).
4. Устав Пермского края 2007. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/911516853/> (дата обращения: 29.09.2019).
5. Устав Воронежской области 2006. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/802066656> (дата обращения: 29.09.2019).
6. Устав Мурманской области 1997. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/913501647> (дата обращения: 29.09.2019).
7. Устав Томской области 1995. – URL: <http://www.old.duma.tomsk.ru/page/27/> (дата обращения: 30.09.2019).
8. Устав г. Санкт-Петербург 1998. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/8308279> (дата обращения: 30.09.2019).

9. Устав Волгоградской области 2012. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/453115419> (дата обращения: 30.09.2019).
10. Устав Саратовской области 2005. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/933007412> (дата обращения: 30.09.2019).
11. Устав Московской области 1996. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/5811133> (дата обращения: 30.09.2019).
12. Устав Вологодской области 2001. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/938501265> (дата обращения: 30.09.2019).
13. Конституция Республики Алтай 1997. – URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/304200009> (дата обращения: 30.09.2019).
14. Конституция Республики Крым 2014. – URL: http://www.rg.ru/2014/05/06/krim_konstituciya_reg_dok.html (дата обращения: 30.09.2019).

Constitutional and legal regulation of the right to access for information in the constituent entities of the Russian Federation

Klukov Vasilyi Dmitrievich
Kazan (Volga Region) Federal University

Annotation: the article compares various approaches of normative consolidation and application of the right of a person and a citizen to access for information in the subjects of the Russian Federation.

Key words: right to access for information, constitution, statute, the constituent entities of the Russian Federation, constitutional and legal regulation, information.