

УДК 34.023:342.722

ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ - КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

Аннотация: В статье проводится анализ понятия и содержания права гражданина на получение информации. Сделан вывод о том, что в современном информационном обществе право граждан на информацию является одним из важнейших прав человека. Проведен анализ норм Конституции РК, законодательства РК и ряда зарубежных стран. Исследован современный механизм реализации права человека на получение информации.

Аннотация: Бул мақалада жарандын маалымат алуу укугу тушунугунө жана анын мазмунуна анализ жүргүзүлөт. Азыркы маалыматтык коомчулукта жарандардын маалыматка карата укуктары адам укуктарынын негизгилеринен болуп саналат деген жыйынтык чыгарылган. КР Конституциясынын, КР мыйзамынын жана бир катар чет өлкөлөрдүн нормаларына анализ жүргүзүлгөн. Адамдын маалымат алуу укугун ишке ашыруудагы заманбап механизмдер изилденген.

Annotation: The article analyzes the concepts and content of the right of a citizen to be informed. It is concluded that in today's information society, the citizens' right to information is one of the most important human rights. The analysis of the norms of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, the legislation of Kazakhstan and foreign countries. Studied contemporary mechanism of the human right to receive information.

Ключевые слова: Информация, информационные права, право на получение информации, право на распространение информации, конституционные права граждан.

Негизги сөздөр: Маалымат, маалыматтык укук, маалымат алуу укугу, маалыматты таркатуу укугу, жарандардын конституциялык укуктары.

Keywords: Information, information rights, right to information, the right to disseminate information, the constitutional rights of citizens.

При любом демократическом устройстве права человека представляют собой важнейший политико-правовой и социальный институт, неотъемлемая часть национальной культуры. Именно права человека являются «объективно выступающим мерилем достижений данного общества, его «визитной карточкой», показателем цивилизованности. Этот показатель служит средством доступа личности к духовным и материальным благам, механизмам власти, волеизъявления, и в то же время это - неперемное условие совершенствования самого индивида, упрочнения его статуса, независимости»[1].

Конституция Республики Казахстан провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью. Данный принцип является ключевым при разработке и реализации нормативно-правовых актов республики и базовым критерием дальнейшего совершенствования государственного управления.

П. 2 ст. 20 Конституции Республики Казахстан закрепляет определенный блок информационных прав граждан, которые в общем смысле можно объединить под единым понятием - право граждан на информацию.

Для осуществления реального демократического управления граждане должны иметь право голоса по всем вопросам, касающимся деятельности правительства, а чтобы иметь такой голос, они должны быть информированы о его работе. Логическое обоснование «права знать» строится на том, что государственные чиновники, понимающие, что их действия и решения в конечном счете станут известны гражданам, будут более склонны действовать в общественных интересах. Обеспечение беспрепятственного и открытого доступа к государственной информации и возможность с ее помощью активно защищать общественные интересы являются основными принципами ответственности любого демократического государства.

Право граждан на информацию является одним из важнейших прав человека на сегодняшний день, что объясняется самой природой информации и необходимостью ее обладания для любого цивилизованного человека. На сегодняшний день информация в широком смысле трактуется как понятие «знания», без которых статус в обществе, возможность существования и самоуважение человека не возможны. Кроме того, «Информация и информационные права личности, помимо удовлетворения потребностей человека в образовании культуре и общении, являются гарантией реализации других прав и свобод человека» [2].

Кроме того, роль и значение информации возрастает в современном обществе - обществе «информационного обмена», или иначе его называют «информационном обществе». Данное понятие начало зарождаться с момента всестороннего вхождения в общественную жизнь таких достижений технического прогресса, как телевидение и Интернет.

Информация имеет различные понятия, в зависимости от сферы ее изучения, так связисты под информацией понимают набор символов. В словаре Ожегова С.И. дается следующая трактовка: информация - это: 1) сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах; 2) сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-либо [3]. В юридическом смысле под информацией принято понимать «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их предоставления, хранящиеся или циркулирующие в обществе, биологических, технических и технологических системах» [4].

Информационные права граждан в действующей Конституции республики трактуется в обобщенном ракурсе, а именно «Каждый гражданин имеет право свободно получать и распространять информацию...». С практической же, как и с научной точки зрения, информационные права граждан трактуются в более расширенном понятии. И это не обозначает, что Конституция не гарантирует исполнения этих самых «скрытых», напрямую не указанных в данной статье информационных прав граждан. Информационные права граждан подразделяются на четыре основных вида:

1. право на получение информации;
2. право на производство и распространение информации;
3. право на защиту (конфиденциальность) информации;
4. право на защиту от негативной информации [5].

Все эти права обоснованы юридическими признаками информации и спецификой информационно-правовых отношении. А именно оборотом информации: получение - производство - распространение - получение и т.д.

При этом стадия получения информации, является лишь одной из составных процесса информационного обмена.

Получение информации является ключевым звеном в процессе информационного обмена, хотя ни один из стадии данной цепи невозможно исключить. Демократическое государство гарантирует своим гражданам возможность и свободу реализации каждой из выше перечислены стадии, тем самым способствует информационному обмену и развитию как информационного общества, так и общества как такового. Государство как важнейший субъект общественной жизни, несущий главную ответственность за ее состояние, развитие, благополучие. должно удовлетворять возрастающие потребности общества и призвано постоянно, на долговременной основе выполнять объективно складывающиеся многообразные задачи и цели»[6].

Одной из целей политико-правового развития Казахстана является стремление к формированию правового государства и гражданского общества. Концепция построения такового, предполагает тесное взаимодействие государства и человека, «при котором государства способно к восприятию активности общества, а общество - к пониманию роли государства как особого инструмента для своего функционирования и развития» [7]. Перспектива такого взаимодействия состоит в том, что государство все больше и больше становится подконтрольным обществу, а общество в свою очередь, стремиться быть ориентированным на конструктивное взаимодействие с государством.

Основой любого демократического правительства являются открытость и прозрачность. Когда мы говорим о доступе общественности к информации в условиях демократии, важно различать концепции прозрачности (transparency) и участия

информированной публики (informed public participation). «Прозрачность» обозначает, что общественность просто имеет беспрепятственный доступ к информации, имеющейся у государства и частного бизнеса, и четко представляет (или буквально «ясно видит»), что они делают. Однако прозрачность не обозначает, что общественность официально имеет весомый голос в решении вопросов, касающихся деятельности государства и частного бизнеса. Например, в США государство обеспечивает высокий уровень прозрачности при помощи различных инструментов. Но большинство населения никак не воздействуют на политические процессы, влияющие на жизнь людей. Проще говоря, прозрачность является необходимым, но в тоже время недостаточным компонентом для информированного участия населения в решении тех или иных проблем.

Фундаментальной основой демократического правления является государство, которое «управляет людьми и служит людям».

И открытость государства, прозрачность государственного управления, открытость общества и государства информационным мировым потокам является одним из направлений совершенствования государственно-общественных взаимоотношений. Все это возможно только посредством реализации права личности на получение информации.

Одним из активных сторонников полной открытости государственного управления является Томас Эммерсон, который предполагает, что отказ любого государственного органа предоставлять информацию не может быть оправдан по следующим причинам:

- Это прямой конфликт с демократическими принципами принятия решения, так как при отсутствии информации граждане не могут сделать обоснованный выбор;
- Это несправедливо и аморально, подобно тому, как если бы система судебных органов отказала индивиду в процедуре доступа к информации, относящейся к делу;
- Насколько информация недоступна гражданину, настолько основой государственного контроля над ним становится принуждение, а не убеждение - гражданин не имеет рациональной основы для обдуманного принятия решения, но принуждается к нему силой;
- Секретность не является политической мудростью, так как ведет не к сотрудничеству, а к отчуждению - сокрытие информации приводит к беспокойству, страху и экстремизму;
- Секретность подрывает веру в правительство и создает дефицит доверия[8].

Право на получение информации, в конституционном праве больше трактуется как право на информацию или право на свободу информации. В политологическом аспекте право на информацию трактуется как «право знать». Относительно исключительной важности «права знать» Томас Джефферсон как-то написал: «Когда люди хорошо информированы, они могут доверять своему правительству».

Граждане вправе получать любую интересующую их информацию. Эта информация может быть личного характера. К личной информации можно отнести информацию о состоянии здоровья, личные данные, о финансовых средствах и состоянии счетов, результаты различного рода анализов, экспертиз, проверок, о своих близких и родственниках и прочее. Кроме того, к информации, которая может быть использована в личных целях может быть отнесена любая информация, в том числе и массовая информация, получаемая через средства массовой информации и Интернет. Такого рода информация может быть использована человеком для защиты своих естественных, социальных, политических и иных других прав.

Одной из особенностей права на информацию является в теоретическом аспекте то, что оно одновременно может быть отнесено и к группе гражданских (личных) прав граждан, так и к группе политических прав и свобод граждан. Данная точка зрения формируется в последнее время.

Так сторонники [9] классификации данного права к гражданским (личным) правам считают, что: во-первых, как право на информацию, как любое другое личное право, тесно связано непосредственно с личностью своего обладателя, то есть является естественным правом и принадлежит ему от рождения; во-вторых, оно неотчуждаемо, «поскольку государство не подарило эти права своим гражданам, оно и не может взять их обратно. Покуда жив человек, он неразрывно обладает своими правами и свободами, они не

должны быть никем и никаким образом отняты у него»[10]. Они исходят из природы и специфики личных прав, а именно, они « определяют свободу человека в сфере личной жизни, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства . Цель этих прав состоит в охране и защите частной сферы, в которой проявляются индивидуальность и личностное своеобразие человека»[11].

Тогда как представители[12] иной точки зрения связывают право на информацию со свободой массовой информации, основным способом получения информации населением вообще и отдельно взятой личности. И важным является то, что получение и распространение массовой информации может быть важным средством достижения политических целей, в связи с этим, считают они данное право тесно связано с принципом политического многообразия и многопартийности.

На наш взгляд, политическая сторона реализации права на информацию является лишь одной из граней более широкого понятия, то есть личного права каждого получать необходимую ему информацию любым законным способом и использовать ее по своему усмотрению не во вред себе и окружающим. То есть человек имеет право получать любую, не ограниченную законом информацию, в том числе и политическую, и использовать ее для достижения своих любых целей, в том числе и политических. Относя право личности на информацию к политическому блоку, мы ограничиваем его, загоняем его в рамки политических интересов, тогда как личные интересы понятие более широкое. Мы придерживаемся классической теории личного права гражданина на информацию.

Ст. 19 Всеобщей декларации прав человека (основного правозащитного документа) провозглашает «право на свободу убеждений и на свободное выражение их, право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и любыми средствами и независимо от государственных границ». Позднее эти права и свободы нашли отражение в ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, где дополнительно были указано, что свободы получения и распространения информации реализуются без вмешательства государственных органов; ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических уточняет, что эти права и свободы относятся ко всякого рода информации, идеям и способам их распространения.

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом (п.2 ст. 20 Конституции РК).

Реализация права гражданина на получение информации реализуется несколькими путями: 1) посредством обращения в государственные органы для получения необходимой информации; 2) получение массовой информации; 3) получение информации из общественных организации и иных неправительственных объединении; 4) получение информационных услуг, 5) получение информация посредством личного общения,6) посредством творческой и научной деятельности. И это далеко не единственные способы реализаций гражданами права на информацию.

Проводником реализации гражданами своих прав является государство. Современная концепция демократического государства обязывает:

- признание прав человека
 - должным образом их оформить
 - обеспечить возможность и условия их реализации
 - не нарушать и не ущемлять права человека
- Право граждан на обращение в государственные органы для получения официальной информации или иначе, на получение информации из государственных источников, предполагает полную или относительную открытость государственных источников.

Открытость - это одно из направлений преодоления отчуждения государства от общества, которое особо проявилось в это время. В 15 странах мира были приняты специальные нормативно-правовые акты, обеспечивающие сохранность государственной информации и регулирующие механизм допуска граждан и общественных объединении к официальной информации. Данные акты обязывают свои правительственные органы раскрывать информацию гражданам по их запросам и обеспечивают право граждан на

официальную информацию (Закон о свободе прессы в Швейцарии, Закон об открытом архиве в Дании, Закон о свободе информации в США, Закон об открытости информации в Японии и др.). В Казахстане первым такого рода нормативно-правовым актом являлся Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 8 мая 2003 года, который был усовершенствован и принят в новой редакции от 11 января 2007 года № 217-III ЗРК.

Потребителями (пользователями) информации выступают граждане, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, а также государственные органы, общественные объединения и иные юридические лица. Все они имеют право свободного доступа к общедоступным государственным информационным ресурсам.

Существуют различные точки зрения о границах открытости государственного управления. Так или иначе, государство в целях национальной, государственной и иногда общественной безопасности вынуждено иметь «закрытую информацию», то есть информацию ограниченного доступа.

В целях обеспечения интересов национальной и государственной безопасности, исключение составляет лишь информация с ограниченным доступом. В таковой закон относит государственные секреты, коммерческую частную и иную охраняемую законом тайну, а также другую информацию, доступ к которой обладает ограниченный круг пользователей либо доступ, к которой ограничен для отдельных категорий пользователей [13]. Кроме того, к личным информационным, в том числе и электронным фондам и иным ресурсам, доступ к которым ограничен их собственниками или владельцами [14]. То есть граждане, как и юридические лица, имеют неограниченный доступ к открытым информационным ресурсам, иначе их называют общедоступными. К общедоступным информационным ресурсам относят информацию, которая предоставляется и распространяется ее собственником или владельцем без оказания условий ее использования, а также доступ к которым, является свободным и не зависит от формы ее предоставления и способа распространения.

П. ст. Закона «О государственных секретах» определяет круг информации, которая не подлежит засекречиванию:

1) информация о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

2) информация о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

3) информация о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям;

4) информация о фактах нарушения прав и свобод гражданина;

5) информация о размерах золотовалютных активов Национального Банка Республики Казахстан и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;

6) информация о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами;

7) информация о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящейся в архивах.

Закон РК «Об информатизации» (п.5 ст. 14) определяет круг электронных информационных ресурсов доступ, к которым не может быть ограничен, а именно:

1. нормативно-правовые акты, за исключением нормативно-правовых актов содержащих государственные секреты;

2. сведения о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, погодных, санитарно-эпидемиологических и иных условиях, необходимых для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов;

3. официальные сведения о деятельности государственных органов;

4. сведения, накапливаемые в открытых информационных системах государственных органов, библиотек, архивов и иных организаций.

Право на получение официальной информации из государственных источников реализуется посредством подачи такого вида обращения как запрос. «Институт запроса признается основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов

государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организации, а также за состоянием экономики, экологии и иных сфер общественной жизни»[15]. В соответствии с Законом РК «О порядке рассмотрения обращения граждан и юридических лиц» запрос - это просьба лица о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера.

Административно-процессуальный порядок рассмотрения запросов, как иных обращения регулируется Законом РК «Об административных процедурах» от и Закона «О порядке рассмотрения обращения граждан и юридических лиц» от 12 января 2007 года № 221-III ЗРК. Данные нормативно-правовые акты регулируют порядок подачи и рассмотрения на обращения, подаваемые гражданами и юридическими лицами в государственные органы, а также права и обязанности обеих сторон данных отношений.

Закона Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращения граждан и юридических лиц» вступил в силу и при этом уже вызывает некоторые нарекания в свой адрес. Анализ данного акта показывает, что не смотря на то, что целью данного нормативного акта является регулирование порядка рассмотрения всех 5 видов обращения, основной акцент все же делается на процедуры рассмотрения жалобы. Прямых указаний тому нет, однако законодатель не учитывает отдельных видовых особенностей отдельных обращений. Что соответственно отражается на сроках, правах и обязанностях сторон и пр. «Целью законодательного регулирования вопросов, связанных с реализацией права на информацию, является устранение препятствий на пути его осуществления. Необходимо подчеркнуть, что различные препятствия в разной степени могут влиять на процесс реализации этого права»[16].

Закон «О порядке рассмотрения обращения граждан и юридических лиц» устанавливает круг прав и обязанностей лиц, обращающихся в государственные структуры с различными обращениями. Эти права и обязанности обобщены и относятся ко всем видам обращений, в том числе и к запросу. Однако, запрос имеет свои особенности. Что вызвано тем, что лицо посредством данного вида обращения не пытается решить какой-то конфликт, как например, в жалобе, не высказывает своего мнения и не вносит каких-либо рекомендации (отклик и предложение), а запрашивает определенную информацию, которую может использовать в любых целях и интересах. Соответственно, объектом данного вида обращения является информация, а именно **официальная информация**, что само по себе предполагает ее достоверность и объективность, так как она ложится в основу принятия тех или иных решений, заключения сделок, договоров и иных важных вопросов. И в связи с этим гражданам должно быть гарантировано получение достоверной, полной и объективной информации. Эта обязанность должна распространяться и на государственные органы (должностные лица), также как она распространяется на журналистов[17].

Кроме того, граждане, также как и юридические лица, как уже было отмечено выше, могут использовать информацию в различных целях. Это могут быть какие-либо научные изыскания, творчество, для решения финансовых, экономических, политических или иных вопросов и интересов. Зачастую, эти вопросы и интересы тесно связаны с личной жизнью или творчеством лица, для юридических лиц с коммерческой тайной. Физические и юридические лица должны иметь право обращаться в любой государственный орган, с целью получения любой интересующей информацией, не ограниченной законодательством без объяснения причин и цели ее получения. При этом государственным служащим и иным собственникам и владельцам общедоступных информационных ресурсов (как электронных так и нет) должно быть запрещено спрашивать причину и основания необходимости такого рода информации, за исключением случаев запроса информации представляющей собой государственные секреты и при прохождении процедуры доступа к ним.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Головистикова А.Н., Л.Ю. Грудцына. Права человека. Учебник. М.: Эксмо, 2006. с.20.

2. Савельев Д.А. Права человека в области информации: Международно-правовые аспекты: Автореф. дисс. канд. юрид. наук - СПб., Санкт-Петерб. гос. ун., 2002. - С. 13.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1978. С. 232.
4. Концепция Республики Казахстан «Об информационной безопасности» утвержденная Советом Безопасности Республики Казахстан
5. Жатканбаева А.Е. Реализация права граждан Республики Казахстан на получение информации. Материалы международной научно-практической конференции «Правовые проблемы государственного управления в условиях рыночных отношений в Республике Казахстан» А., 2006. С.64.
6. М.Т. Баймаханов. К разработке современной концепции функции государства. / Правовая реформа в Казахстане. № 4-5. (11-12) 2001. С.3.
7. Открытое государство: политико-правовое видение. Государство и право, 2005, с.60.
8. Томас Эмерсон. Доступ общественности к государственной информации в США. Весник «Зеленое спасение» № 17. 2004. С. 124.
9. Конституционное право Республики Казахстан / Отв. ред. проф. Нарикбаев М. С. Алматы: 2001. С. 274
10. Ж.Д. Бусурманов Евразийская концепция прав человека (новый взгляд на проблему).А.,2006. С. 40.
11. Общая теория прав человека / Отв. ред. проф. Лукашева Е.А. М.: Норма, 1996. С. 43.
12. Страхова В. Особенности реализации права человека на информацию в России через средства массовой информации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - М., 2005. -С. 16.
13. Закон РК «О государственных секретах» от 15 марта 1999 года.
14. Закон РК «Об информатизации» от 11 января 2007 г.
15. В.А.Копылов Информационное право. Вопросы теории и практики. М., Юрист. 2003 г. С.210.
16. С.А. Галлеев Правовое и организационное регулирование обеспечения прав граждан на информацию (вопросы теории и практики). / Закон и право № 2. 2002 г. С.42.
17. Закон РК «О средствах массовой информации» от