Глотова Ирина Александровна. Конкретизация норм трудового права.: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.05 / Глотова Ирина Александровна;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2016.- 242 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Право на информацию в системе прав и свобод человека и гражданина 14**

1. Понятие и содержание права на информацию 14

2. Конституционно-право вые основы права на информацию 31

3. Конституционное право на информацию как субъективное право человека и гражданина 56

**Глава 2. Конституционно-правовое регулирование конституционного права человека и гражданина на информацию 70**

1. Формы конституционно-правово го регулирования конституционного права на информацию 70

2. Принципы конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию 91

3. Гарантии конституционного права на информацию 115

**Глава 3. Проблемы реализации конституционного права на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 140**

1. Проблемы обеспечения доступа человека и гражданина к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 140

2. Содержание и пределы ограничения конституционного права на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 176

Заключение 203

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Право в своем развитии характеризуется переходом от общего регулирования к конкретному путем раскрытия его свойств, сторон, сущностных элементов. В структуре системы права проявляются конкретизационные начала, заключающиеся в логическом построении её элементов при группировке норм в отдельные отрасли, части и институты по критерию общности и конкретности содержания норм.

Понимание конкретизации в праве как объективного процесса, присущего любому правовому регулированию, позволяет рассмотреть конкретизацию в отрасли трудового права, выявить её специфику с учетом особенностей правового регулирования.

Помимо объективного характера существования конкретизации,

потребность в ней вызвана следующими субъективными причинами: несовершенством юридической техники, коллизиями норм права, широким использованием законодателем оценочных категорий, пробелами в праве. Возникновение указанных проблем является следствием действия абстрактных и предельно общих норм и обусловлено деятельностью законодателя.

Таким образом, целенаправленный характер конкретизации в части совершенствования нормотворческой деятельности отражает его практическую применимость как приема юридической техники.

Использование механизмов конкретизации норм направлено на повышение эффективности правовых норм, поскольку данный процесс обеспечивает учет потребностей общественного развития, выбор сторон предмета правового регулирования, требующих особой нормативно-правовой детализации. При этом баланс норм общих и конкретизированных должен соблюдаться в целях неухудшения положения субъектов права, на которых указанные нормы распространяются.

Обоснованную актуальность приобретает исследование процессов конкретизации в рамках отрасли трудового права. Трудовое право в своем

развитии идет от общего к частному, от единых цели, задач и принципов до их конкретизации применительно к отдельным видам и условиям труда.

Специфика предмета трудового права и особенность применения норм данной отрасли обусловили научный интерес к исследованию вопросов конкретизации её норм.

Конкретизация норм права, её сущность определяется целью, задачами и
принципами той отрасли, в которой она имеет место. Статья 1 ТК РФ в
качестве целей правового регулирования трудовых и непосредственно
связанных с ними отношений называет установление государственных
гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий
труда, защиту прав и интересов работников и работодателей. Поскольку
главной функцией трудового права является защитная, реализуемая в
отношении наиболее слабой стороны трудового правоотношения – работника,
видится потребность в подробном закреплении правил и норм,

регламентирующих необходимый уровень прав и гарантий.

Отражением правоконкретизирующего процесса в отрасли трудового права является происходящая в трудовом законодательстве дифференциация правового регулирования трудовых отношений с различными категориями работников.

На современном этапе количество исследований в данной области юридической науки незначительное. Термин «конкретизация в праве» появился в научной литературе относительно недавно и не получил надлежащего обоснования и разработки на доктринальном уровне. В теории права предпринимались попытки дать определение понятию «конкретизация», провести его разграничение со смежными правовыми явлениями. Однако полноценного и последовательного научного исследования процесса конкретизации норм отдельной отрасли права не проводилось.

Вышесказанное позволяет утверждать, что разработка и анализ правовой

категории конкретизации норм в отрасли трудового права приобретает особую

значимость и актуальность, что обусловливает выбор темы диссертации.

**Целью** данного диссертационного исследования является комплексная теоретическая разработка и научный анализ процесса конкретизации норм трудового права, его особенностей, а также определение пределов конкретизации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1) рассмотреть конкретизацию норм права в значении объективно
существующего процесса в праве и как прием юридической техники;

1. определить специфические особенности конкретизации норм трудового права, ее функции;
2. выделить формы конкретизации норм трудового права, основываясь на системе источников трудового права;
3. проанализировать механизм конкретизации норм трудового права, применяемый в международных актах, посредством законов и подзаконных актов, в коллективных договорах и соглашения, локальных нормативных актах, а также через правоположения, содержащиеся в актах высших судебных инстанций;
4. определить значение пределов конкретизации норм трудового права и обобщить способы их установления.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности субъектов права по уточнению и детализации нормативных предписаний общего характера, а также объективные процессы в праве, направленные на построение системы трудового права, заключающиеся в переходе от общих элементов системы к частным.

**Предметом исследования** выступают принципы, общие нормы трудового права и конкретизирующие их трудоправовые нормы.

**Методологическую основу исследования** составил диалектический

метод познания правовой действительности. Для подтверждения и обоснования

представленных в исследовании положений применяются следующие

общенаучные методы познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция; частнонаучные методы юридической науки, такие как метод сравнительного правоведения и формально-юридический метод (исследование внутреннего строения правовых норм и права в целом, анализ источников права, формальной определенности права как его важнейшего свойства, методы систематизации нормативного материала и др.).

**Теоретической основой диссертационного исследования** послужили труды деятелей науки общей теории права, отраслевых наук: трудового, конституционного, международного и гражданского права. Преимущественно к вопросам конкретизации в праве обращались специалисты в теории государства и права, чьи труды были использованы при написании диссертации: С. С. Алексеев, А. Н. Аверин, С. Н. Братусь, В. В. Вопленко, В. В. Лазарев, В. С. Нерсесянц, И. Н. Сенякин, Ю. Г. Ткаченко, А. Ф. Черданцев.

В работе были проанализированы и использованы теоретические
разработки ученых в области трудового права: Н. Г. Александрова, М. И. Бару,
А. К. Безиной, С. Ю. Головиной, К. Н. Гусова, И. К. Дмитриевой,

Е. А. Ершовой, М. А. Жильцова, В. М. Лебедева, А. М. Лушникова,

М. В. Лушниковой, А. Ф. Нуртдиновой, Ю. П. Орловского, Г. С. Скачковой, Л. С. Таля, В. Н. Толкуновой, Г. В. Хныкина и других авторов.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составляют
международные правовые акты, содержащие нормы и принципы

международного права в сфере труда, Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, акты социального партнерства, локальные нормативные акты. В качестве нормативной основы сравнительного элемента диссертационного исследования выступили международные акты, акты региональных сообществ, в частности, Европейская социальная хартия, нормативные правовые акты отдельных зарубежных стран.

Эмпирическая база представлена судебной и иной правоприменительной

практикой.

**Научная** **новизна** предпринятого диссертантом исследования

определяется недостаточной изученностью вопросов конкретизации норм в трудовом праве. Данная диссертация является комплексным исследованием конкретизационного процесса в системе отрасли трудового права и трудового законодательства и проблем, связанных с ним.

Полученные в результате диссертационного исследования выводы отражаются в **положениях**, выносимых на защиту:

1. Сделан вывод о том, что конкретизация норм в праве является
полисемантическим понятием и может рассматриваться в значении приема
юридической техники для целей нормотворчества и как правовое явление,
обеспечивающее процесс построения системы права в целом или отдельной
отрасли.

Рассмотрение конкретизации как объективно существующего в трудовом праве процесса перехода от общих элементов к частным, направленного на построение отраслевой системы, имеет важное значение в вопросе согласованности этих элементов, объективно влияет на весь облик отрасли права, формируя её в логичную систему, что в целом существенно расширяет границы понимания исследуемой категории.

2. Обосновывается наличие специфики конкретизации в трудовом праве,
обусловленной целями, задачами и принципами правового регулирования
отношений, входящих в предмет отрасли, наличием локального и коллективно-
договорного регулирования, следствием чего является расширение круга
субъектов конкретизации за счет делегирования полномочий по
нормотворчеству социальным партнерам, работодателю.

С учетом существующей специфики конкретизации норм трудового права выделены следующие её функции: преодоление неопределенности и абстрактности нормы права, уточнение понятийного аппарата трудового права, функция реализации делегированного нормотворчества, системообразующая и системосохраняющая функции конкретизации норм трудового права.

3. Установлено, что специальные нормы, регламентирующие
определенный вид общественных отношений, могут по-разному отражать их
особенности, то есть быть более конкретизированными по сравнению с
нормами этого же порядка. С таких позиций вполне обоснованно выделение
специальных норм с более высокой степенью конкретизации в рамках одной и
той же части системы отрасли трудового права, чаще всего особенной.
Предлагается дополнить ч. 5 ст. 74 ТК РФ, в которой нет однозначного
указания на необходимость предупреждения работников о введении режима
неполного рабочего времени в срок, установленный частью второй данной
статьи (не позднее, чем за 2 месяца), следующей формулировкой: «В случае,
когда причины, указанные в части первой настоящей статьи, могут повлечь за
собой массовое увольнение работников, работодатель в целях сохранения
рабочих мест имеет право с учетом мнения выборного органа первичной
профсоюзной организации и в порядке, установленном статьей 372 настоящего
Кодекса для принятия локальных нормативных актов, вводить режим
неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели на срок до
шести месяцев с предварительным письменным уведомлением работников в
сроки, определяемые работодателем». Это позволит рассматривать данную
норму специальной по отношению к ч. 1 ст. 74 ТК РФ и снимет
неоднозначность в вопросе необходимости соблюдать двухмесячный срок,
поскольку специальная норма характеризуется наибольшей степенью
конкретности и содержит гарантию прав работника в виде учета мнения
первичной профсоюзной организации.

4. Проведенный анализ принципов трудового права как

основополагающих элементов системы отрасли и законодательства

свидетельствует о недостаточном внимании к некоторым принципам,

перечисленным в ст. 2 ТК РФ. В силу их общего генерализующего характера

они требуют своей конкретизации. Принципы приобретают регулятивное

значение только вместе с конкретизирующими их нормами. При этом из

широкого перечня принципов, закрепленных в ст. 2 ТК РФ, необходимая

конкретизация осуществлена в виде отдельной статьи только в отношении нескольких принципов: запрещения дискриминации в сфере труда, запрета принудительного труда, остальные же получили косвенное раскрытие в трудовом законодательстве.

Необходимым является проведение законодательной конкретизации всех принципов, перечисленных в ст. 2 ТК РФ и не имеющих надлежащей конкретизации, путем раскрытия каждого принципа в отдельной статье ТК РФ.

5. Обосновано, что при наличии дифференциации трудового
законодательства особое теоретическое значение имеет категория
конкретизации норм отрасли трудового права. Происходящая в трудовом
законодательстве дифференциация правового регулирования труда отдельных
категорий работников рассматривается как отраслевая конкретизация в системе
трудового права, как результат процесса специализации норм в праве, в связи с
чем категория конкретизации необходима для отражения в системе отрасли
трудового права процесса дифференциации трудового законодательства.
Дифференциация в то же время является более узким понятием, чем
конкретизация. Конкретизация в трудовом праве характеризуется развитием
нормативных предписаний от общего к частному независимо от какой-либо
категории работников. Дифференциация, таким образом, является одним из
видов конкретизации.

6. Изучение механизма конкретизации в системе источников трудового
права позволило сформулировать определение конкретизации трудоправовых
норм как приема, характеризующего деятельность правотворческих и
правоприменительных органов, социальных партнеров, включая работодателя,
по дополнительной регламентации и детализации норм, носящих общий
характер, получающего закрепление в соответствующих формах и
направленного на совершенствование правового регулирования трудовых и
иных непосредственно связанных с ними отношений.

7. На основе системы источников трудового права выделены формы

конкретизации норм данной отрасли, под которыми понимаются выраженные в

виде нормативных и иных положений результаты деятельности компетентных органов и лиц по детализации предписаний вышестоящих актов в системе источников трудового права. Системность и иерархичность построения источников трудового права обусловливают последовательную конкретизацию норм в актах нижестоящего уровня. Практически все формы обладают признаками нормативности, взаимодополняемости, при этом особенностями форм конкретизации трудового права являются нормативно-правовая и договорная природа, увеличение числа форм конкретизации по сравнению с количеством источников трудового права за счет актов, содержащих выработанные правовые позиции высших судебных инстанций. В зависимости от сферы действия указанных актов, степени их нормативности, формальной закрепленности выделены следующие формы конкретизации норм трудового права:

а) конкретизация норм международных актов в сфере труда, актов
региональных международных сообществ;

б) конкретизация в нормативно-правовых актах различной юридической
силы по вопросам регулирования трудовых и непосредственно связанных с
ними отношений, отнесенных к ведению федеральных органов
государственной власти. К ним относятся: Трудовой кодекс РФ, иные
федеральные законы, подзаконные акты органов исполнительной власти;

в) конкретизация норм трудового законодательства в коллективных
договорах и соглашениях, в том числе посредством повышения уровня
гарантий, установленных федеральными законами, иными нормативно-
правовыми актами РФ;

г) конкретизация в форме локального нормотворчества, посредством
которого работодатель регулирует трудовые отношения с учетом потребностей
производства и/или деятельности организации, индивидуального
предпринимателя;

д) конкретизация в форме правоположений и правовых позиций, вырабатываемых в ходе принятия постановлений Пленума Верховного Суда РФ и вынесения решений Конституционного Суда РФ, направленных на дополнение и изменение норм трудового законодательства.

8. Выявлены случаи отсутствия конкретизации ряда важных норм
международного трудового права в национальном законодательстве. В
частности, необходимость конкретизации вызывает требование Конвенции
МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение
коллективных переговоров» (1949 г.) относительно невмешательства со
стороны трудящихся и предпринимателей или со стороны их агентов, членов в
создание и деятельность организаций или управление ими. В нарушение
данной международной нормы в национальной практике допускается
вступление руководителя или управленческого персонала организации в одну и
ту же профсоюзную организацию с другими работниками этой же организации.
Предложено внести в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О
профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»
соответствующее ограничение: «Запрещается любое вмешательство в
деятельность организаций, создаваемых работниками для защиты своих
интересов, в том числе посредством членства представителей работодателя в
таких организациях, вхождения в органы управления данных организаций».

9. Установлено, что особенностью нормативно-правового регулирования
трудовых отношений является усиление конкретизации за счет издания писем
компетентных органов исполнительной власти (Министерства труда и
социальной защиты РФ, Федеральной службы по труду и занятости) в виде
разъяснений трудового законодательства, которые позволяют преодолевать
неопределенность положений трудового законодательства, решать сложные
ситуации правоприменения и фактически конкретизируют нормы,
регулирующие трудовые и непосредственно связанные с ними отношения.

В связи с этим видится необходимым закрепление за данными ненормативными актами в силу их конкретизирующего характера статуса официального разъяснения. Для этого следует наделить таким правом Министерство труда и социальной защиты РФ и Федеральную службу по труду и занятости РФ путем внесения в Положения о соответствующих органах самостоятельного правомочия: «Издание официальных разъяснений по применению отдельных положений трудового законодательства». Для признания данных документов официальными разъяснениями необходимо исключить авторство данных писем и предусмотреть коллегиальное их принятие.

10. На основе анализа процесса конкретизации трудоправовых норм
сделан вывод о необходимости его осуществления с учетом соответствующих
пределов, под которыми предлагается понимать границы, определяющие
баланс общих и конкретизирующих норм в праве, закрепленные в виде норм
или устанавливаемые в результате правоприменительной деятельности.

Выход за пределы конкретизации норм права может повлечь
неблагоприятные последствия в виде ограничения и иного нарушения прав и
интересов участников трудовых отношений. Нарушение пределов

конкретизации вызвано противоположными по природе ситуациями: недостаточной и излишней конкретизацией, которые в своей совокупности являются нарушением оптимального соотношения баланса общих и конкретизирующих их норм в законодательстве.

Неучет общих норм, на которых строится конкретизация трудоправовых норм в законотворческом процессе, зачастую вызывает системные нарушения в виде несогласованности частей отрасли.

11. Несмотря на то, что указанные пределы в законодательстве явно не

выражены, их поиск и установление в каждом конкретном случае

осуществления конкретизации как в законотворческом процессе, так и

правоприменительной практике должны происходить при одновременном

анализе законодательных норм, правоприменительной практики и теории

трудового права посредством определенных способов. Указанные способы обладают спецификой в зависимости от формы, в рамках которой осуществляется конкретизация норм трудового права.

Под способами установления пределов конкретизации понимаются приемы, которые способствуют обозначению границ осуществления конкретизации норм трудового права с целью оптимального сочетания норм общих и конкретизационных, в совокупности необходимых для эффективного регулирования складывающихся отношений.

Обобщив наиболее типичные нарушения пределов конкретизации с учетом форм ее реализации, выявлены следующие универсальные способы определения пределов конкретизации: установление законодательных запретов и ограничений; установление и учет принципов права; использование закрытых перечней; закрепление компетенции уполномоченных органов и лиц по конкретизации норм трудового права. Значение отраслевых принципов трудового права в процессе конкретизации является крайне важным, что позволяет не только признать за принципами значение способа установления пределов конкретизации норм, но и рассматривать их в качестве общего предела, имеющего значение для правильного осуществления конкретизации трудоправовых норм.

При закреплении права на конкретизацию необходимым является закрепление правил и требований к осуществлению указанного процесса. Исходя из проведенного анализа конкретизации норм трудового права, в качестве общего требования соблюдения пределов конкретизации является её осуществление на основании принципов согласованности, непротиворечивости, компетентности субъектов конкретизации, рассматриваемые как гарантии правильного и эффективного использования конкретизации в праве.

**Научная и практическая значимость работы**. Теоретические выводы

диссертационного исследования позволяют сформировать целостное

представление о юридической природе и сущности явления конкретизации,

отличительных особенностях и его значении для отрасли трудового права,

обозначить формы конкретизации норм трудового права, дать определение пределам её осуществления, а также выявить способы установления пределов конкретизации трудоправовых норм в целях обеспечения баланса прав, свобод и обязанностей субъектов трудового права, недопущения ограничения, иного нарушения их прав.

Содержащиеся в диссертационном исследовании предложения и
рекомендации могут найти практическое применение в правотворческой и
правоприменительной деятельности, в учебном процессе и при разработке
нормативных правовых актов, регулирующих трудовые и иные

непосредственно связанные с ними отношения.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация
выполнена и обсуждена на кафедре трудового права Уральского
государственного юридического университета. Основные положения

диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных автором научных статьях, а также используются в процессе преподавания учебной дисциплины «Трудовое право» в ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет».

Основные выводы диссертационного исследования докладывались на IX
международной научно-практической конференции молодых исследователей
«Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, Южно-Уральский
государственный университет, 2013 г.), VIII международной научно-
практической конференции студентов и аспирантов «Межсистемные и
межотраслевые связи в правовой сфере» памяти М. Ю. Челышева (г. Казань,
Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2013 г.), Международной
научно-практической конференции «Право в современном мире: 20 лет
Конституции РФ» (г. Екатеринбург, Уральский Институт – Филиал Уральской
Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
2013 г.), Международной конференции студентов, аспирантов и молодых
ученых «Ломоносов-2014» (г. Москва, Московский государственный

университет им. М. В. Ломоносова, 2014 г.), Международной конференции

студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2015» (г. Москва, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 2015 г.).

**Структура диссертации** определена в соответствии с целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих одиннадцать параграфов, заключения, списка источников и использованной литературы.

## Конституционно-право вые основы права на информацию

Информация - неотъемлемая часть жизни человека и гражданина, без нее невозможны существование и будущее развитие государства и общества. Новая информационная эра перспективно меняет приоритеты: главным объектом внимания ученых по всему миру становятся информационные технологии, процессы передачи, переработки, производства, защиты, обработки и хранения информации. Информация является неисчерпаемым экономическим ресурсом, а информатизация способствует рационализации всего государственного аппарата, поиску и отбору наиболее эффективных форм и методов его деятельности, позволяет гражданам активно участвовать в осуществлении своей власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Нельзя не отметить, что исторически потребность в нормативном закреплении права на информацию возникла под влиянием разноплановых тенденций. С одной стороны, развитие информационных технологий и соответствующие изменения во взаимосвязях между государственными органами, органами местного самоуправления и людьми. С другой - образование в обществе устойчивых информационных каналов, сетей (Интернет, телефонная сеть) в сочетании с сопутствующими этим социально-экономическим, технологическим, культурным новшествам потребностями мирового сообщества, требующих правового регулирования возникающих при этом общественных отношений. Особое значение на данный процесс оказали отечественные ученые-юристы, занимающиеся исследованиями общественных отношений, связанных с информационными технологиями и процессами, и доказавшими необходимость закрепления в национальном законодательстве права на информацию как неотъемлемого права человека, оказывающего влияние на различные сферы его жизнедеятельности. Термин «информация» по мере развития общества получал разные трактовки. Изначально и до конца 1940-х гг. под информацией понимались сведения, передаваемые людьми устным, письменным или другим способом. Нелишне в связи с этим обратить внимание на некоторые особенности этимологии самого слова «информация» и его значения, которые интересны тем, что в них отображены именно компоненты процес су альности.

Этот термин производен от латинского informatio - ознакомление, разъяснение, изложение. В XIX в. термин «информация» трактовался иначе: от слов «ин» (в), и «форма» (образ, вид), что лучше выражало интенсивное начало, характерное для информации, когда она существует в виде посланий, сообщений1. Информатором тогда называли домашнего учителя, а информацией - учение, наставление, что ближе к современной трактовке данного термина. Но и в этом определении отображено действие, активно вносящее нечто новое в другой объект. Исчез элемент активности при неудачном переводе исходного термина «message», который в нашей литературе стал традиционно пониматься как «сообщение». В таком переводе момент действия - «передачи», «посылки»2 - ослаблен, на первое место выходит содержание уже переданных сведений .

Переходя от состояния «в себе» к состояниям «от других» и «для других», информация становится концентрированным выражением внешних связей и соотношений с другими объектами как элементами метасистем. В общем смысле можно сказать, что понятия концентрируют информацию, упорядочивают, организуют ее в себе. Они вскрывают единство там, где на первый взгляд есть лишь разрозненное многообразие, как говорил А. Эйнштейн, и многообразие различий в кажущемся единстве .

Понятие «информация» в российском законодательстве впервые было закреплено в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об ин формации, информатизации и защите информации» , согласно ст. 2 которого под информацией понимались различные сведения или совокупность сведений о лицах, явлениях, событиях, фактах, предметах или процессах. Наряду с этим в юридической доктринальнои литературе предлагались иные ее определения.

П. У. Кузнецов отмечает, что информация уже давно является объектом правового регулирования. Во всяком случае, с момента формирования «тайного» делопроизводства в эпоху Средневековья правители государства, по существу, регулировали доступ к информации, составляющей стратегический ресурс властвующего субъекта

Так, по мнению М. М. Рассолова, «информация, циркулирующая в управляемой правовой системе общества, в ее подсистемах является социальной информацией». При этом он полагает, что социальная информация «выступает в качестве определенных сведений, данных и знаний о социальной форме движения материи и о всех других ее формах в той степени, в какой она используется в правовых образованиях и соответствующих сферах юридической деятельности»

Противоположной позиции по данному вопросу придерживается Н. И. Соловяненко, настаивая на том, что «информация вовсе не принадлежит к числу правовых категорий и объектом права в чистом виде быть не может, а в правовую систему необходимо оптимально интегрировать разнообразные новые отношения между субъектами, предметом которых является информация, подбирая или создавая заново соответствующие юридические конструкции»4.

М. В. Мархгейм и Д. В. Гавришов указывали, что «информация предстает как естественная среда функционирования общества и государства» , в то же время полагая, что эта естественная среда наполнена правовым содержанием. Ю. А. Новиков под информацией понимает сведения, сообщения, форма и содержание которых понятны и восприняты личностью, необходимы ей и используются для принятия решений1. Т. Ш. Изатов считает, что это объект, объединяющий в себя элементы идеального и материального, имеющий измеряемые определенными единицами физические параметры, стоимость и цену, которым можно владеть, пользоваться и распоряжаться, обладающий специфическими свойствами дуализма и легкости копирования. Для целей же правового опосредования информации важно выделить следующие ее признаки как объекта правового регулирования: нематериальный характер (самостоятельность по отношению к носителю), субъективный характер (информация возникает в результате деятельности обладающего сознанием субъекта, т. е. является результатом интеллектуальной деятельности), необходимость ее объективации с целью включения в правовой оборот, количественную определенность, возможность многократного использования, сохранение передаваемой информации у передающего субъекта, способность к воспроизведению, копированию, сохранению и накапливанию .

## Конституционное право на информацию как субъективное право человека и гражданина

К сожалению, таких примеров много, однако очевидно, что соблюдение уполномоченными органами требований законодательства в сфере реализации конституционного права человека и гражданина на информацию, своевременное информирование населения о надвигающихся природных явлениях позволило бы сократить число человеческих жертв, а возможно, и избежать их.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что конституционно-правовые основы права на информацию выступают правовой гарантией реализации права каждого на жизнь, поскольку возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц определенные обязанности в сфере достоверного информирования человека и гражданина о состоянии окружающей природной среды, что напрямую закреплено в ст. 42 Конституции России. То есть на государстве лежит позитивная ответственность за защиту жизни и здоровья человека и гражданина.

Эта ответственность, которую несет государство как гарант права на жизнь, определяет смысл и содержание законов, деятельность публичных властей всех уровней и реализуется в правосудии (ст. 18 Конституции). Таким образом, само признание этой ценности в качестве конституционной и отнесенной к высшим ценностям (ст. 2 Конституции) диктует максимально широкие контуры государственных обязанностей по защите жизни человека. В них вписывается обеспечение всей системы конституционных гарантий, в частности путем принятия и исполнения законов, направленных на устранение рисков для жизни, возникающих в связи с любыми, в том числе преступными, посягательствами на нее или вследствие неблагоприятных социально-правовых условий . В число неблагоприятных социально-правовых условий можно отнести именно несвоевременное обеспечение доступа человека и гражданина к достоверной информации о происходящих события и явлениях, в том числе представляющих реальную угрозу жизни и здоровью вследствие различных обстоятельств: отсутствия своевременного мониторинга состояния окружающей среды, отсутствия технической возможности, отсутствия нормативно установленного порядка информирования населения и др.

В одном из последних своих решений Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о возможности получения потомками усыновленного сведений об усыновлении после смерти усыновленного и усыновителей указал на взаимосвязанность таких конституционных прав, как право на информацию и право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. При этом Суд отметил, что Конституция Российской Федерации, гарантируя право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29), закрепляет право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23) и не допускает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Из этого следует, что не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации, сопряженные с нарушением прав на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну .

В этом случае нельзя не отметить и важную роль в реализации данных прав правового регулирования. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера1.

Таким образом, право на тайну усыновления ребенка, находящееся под охраной закона (ст. 139 Семейного кодекса РФ) и тесно взаимосвязанное с конституционным правом на информацию, реализуется в определенных правовых рамках. Законодатель, исходя из того, что раскрытие тайны усыновления может причинить ребенку моральные (нравственные) страдания, сказаться на его психическом состоянии, препятствовать созданию нормальной семейной обстановки и затруднить процесс воспитания ребенка, связывает возможность раскрытия сведений об усыновлении ребенка исключительно с волеизъявлением его усыновителей, но не воспрепятствует судам в каждом конкретном случае определять возможность (в том числе и после смерти усыновителей) предоставлять такое право усыновленным, что в полной мере соответствует установленным в ч. 3 ст. 55 Конституции России ограничениям конституционного права на информацию.

Иначе говоря, конституционное право на информацию обеспечивает реализацию права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну с учетом определенных законом ограничений, при этом устанавливая правовые рамки его реализации.

Рассматривая как взаимосвязанные право на защиту своей чести и доброго имени и конституционное право на информацию, необходимо отметить, что при их реализации важно учитывать соблюдение баланса интересов в правовом регулировании, на которое неоднократно указывалось судами Российской Федерации при разрешении гражданско-правовых споров, связанных с защитой чести, достоинства и деловой репутации.

## Принципы конституционно-правового регулирования конституционного права на информацию

Таким образом, закрепленные в Конституции Российской Федерации неотъемлемые гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина в полной мере применимы и к конституционному праву человека и гражданина на информацию, конечно же, с учетом объекта и субъекта конституционной защиты. Причем нормативное регулирование конституционного права на информацию можно также отнести к юридическим гарантиям, поскольку нормативные правовые акты конкретизируют права, входящие в структуру конституционного права человека и гражданина на информацию.

Анализ предложенных Д. В. Гавришовым и Н. Б. Барановой гарантий показал, что с их помощью нельзя решить следующие уже давно назревшие проблемы реализации конституционного права на информацию: 1) проблему невыполнения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований нормативных правовых актов; 2) проблему отсутствия у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц обязанности своевременно предоставлять актуальную и достоверную информацию; 3) проблему защиты персональных данных человека и гражданина.

Проблему невыполнения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований действующих нормативных правовых актов зачастую обусловливает размытость, неясность и двусмысленность правовых норм, предполагающих широту выбора варианта поведения.

Например, в силу ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»1 лицо, в отношении которого отказано в возбуждении уголовного дела или в отношении которого прекращено уголовное преследование, вправе истребовать от органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведения о полученной о нем информации в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих возможность разглашения государственной тайны. В случае отказа в предоставлении такой информации лицо имеет право обратиться в суд. Очевидно, что неопределенность данной формулировки, незакрепленность в ней ограничения степени усмотрения государственных органов порождает возможность нарушения конституционного права человека и гражданина на информацию, так как создает правовое препятствие к реализации его права на получение информации о себе и не предусматривает обязанности государственного органа в инициативном порядке предоставлять ему соответствующую информацию в допустимым пределах.

По этому вопросу Конституционный Суд РФ при рассмотрении жалобы И. Г. Черновой на нарушение ее информационных прав указанными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» отметил, что у гражданина нет конституционного права на истребование всей собранной о нем информации, если это осуществлялось с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и в рамках закона . При этом Суд (а не федеральный законодатель) конкретизировал положения данного Закона, устранил неясность и широту усмотрения государственных органов при обращении к ним индивидов за информацией о себе.

Так, Суд разграничил сведения о результатах оперативно-розыскной деятельности, подлежащих предоставлению заявителю, и сведений, ему неподлежащих и составляющих государственную тайну. К первым он отнес сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами, а ко вторым - сведения, полученные в ходе проведения предусмотренных законом оперативно-розыскных мероприятий, в том числе данные о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, полученных оперативно-розыскным путем в рамках конкретного дела оперативного учета и зафиксированных в оперативно-служебных материалах.

Такая позиция Суда является противоречивой, поскольку не позволяет соответствующим органам по основаниям, предусмотренным в ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», т. е. по завершении уголовного преследования, в том числе по реабилитирующим основаниям, раскрыть заявителю результаты оперативно-розыскной деятельности, в которых зафиксированы сведения о нем самом, поскольку отказ в возбуждении уголовного дела, прекращение уголовного преследования, оправдание подсудимого вовсе не означает, что оперативно-розыскные мероприятия проведены с нарушениями действующего законодательства, что, по логике Суда, должно влечь за собой раскрытие таких сведений.

Проблема отсутствия у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц обязанности своевременно предоставлять достоверную и актуальную информацию обусловлена тем, что правовые нормы, управомочивающие человека и гражданина на получение такой информации, не закрепляют корреспондирующей этому праву обязанности данных органов и их должностных лиц. До настоящего времени эта проблема в ряде случаев снимается за счет имеющихся в нормативных правовых актах норм, устанавливающих принцип достоверности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Например, этот принцип закреплен в п. 2 ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

## Содержание и пределы ограничения конституционного права на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Указывая на возможность ограничения доступа к какой-либо информации, законодатель закрепил перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен: нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления; информация, за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну, о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Рассмотрим более подробно основания и порядок ограничения доступа к информации о деятельности государственных органов и в первую очередь законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти.

Для всех государственных органов и органов местного самоуправления порядок ограничения доступа к информации и его основания едины и закреплены как в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации деятельности государственных органов и органов местного самоуправле ния», так и в отраслевом законодательстве.

Суды России в соответствии с требованиями ст. 9 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» установили порядки организации доступа к информации о своей деятельности: в Верховном Суде РФ такой порядок утвержден приказом его Председателя от 18 июня 2010 г. № 10-П , в Конституционном Суде РФ он определен в Регламенте его деятельности.

В частности, доступ к информации о деятельности Верховного Суда РФ обеспечивается такими способами, как: 1) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, в открытом судебном заседании; 2) обнародование (опубликование) информации о деятельности судов в средствах массовой информации; 3) размещение информации на официальных сайтах судов в сети Интернет; 4) размещение информации в занимаемых судами зданиях (помещениях) в специально отведенных местах; 5) ознакомление пользователей с информацией, находящейся в архивных фондах судов; б) предоставление пользователям информацией по их запросу в виде документированной информации и в виде электронного документа; 7) предоставление информации в устной форме - на приеме граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по телефонам справочных1.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» информация о деятельности судов, являясь объектом правовых отношений, может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу только в том случае, если указанная информация не отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Данные требования являются едиными для всех судов Российской Федерации, и суды самостоятельно, по своему усмотрению, неправомочны ограничивать доступ к информации о своей деятельности.

Вместе с тем законодатель не определяет, какую именно информацию можно отнести к сведениям о деятельности суда, а какую нет, подпадает ли она под установленные ограничения. В настоящее время данный «пробел» заполняют ведомственные нормативные акты.

Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24 ноября 2004 г. утверждено Положение по созданию и сопровождению официальных Интер 195 нет-сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации, согласно которому к не подлежащей размещению на официальных сайтах судов информации конфиденциального характера отнесены: сведения, составляющие тайну судопроизводства или ставшие известными суду в ходе проведения закрытых судебных разбирательств; закрытые наименования организаций и юридических лиц, а также сведения, позволяющие установить характер осуществляемой ими деятельности; сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни граждан; сведения о коммерческой деятельности организаций и юридических лиц, отнесенные законом к коммерческой тайне; сведения, отнесенные законом к служебной тайне .

В соответствии с п. 3.5 Регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции запрещается размещать на Интернет-сайте суда тексты судебных актов по делам: затрагивающим безопасность государства; возникающим из семейно-правовых отношений, в том числе по делам об усыновлении (удочерении) ребенка, другим делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних; о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности; об ограничении дееспособности гражданина или о признании его недееспособным; о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании; о внесении исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния; об установлении фактов, имеющих юридическое значение; разрешаемым в порядке ст. 126 Гражданского процессуального кодекса РФ (в порядке вынесения судебного приказа)2.