

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

УДК 342.41(470)+004:34.03
ББК Х400.2(2)

DOI: 10.14529/law180210

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. В. Абдрахманов

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва

Положения Конституции РФ образуют правовой фундамент для дальнейшего развития информационного общества и информационного законодательства в России. Автор выделяет ряд проблем в информационном законодательстве, решение которых является актуальной задачей для конституционного права России. В их числе проблема дисбаланса между частными и публичными интересами, конкуренция между различными конституционными правами и свободами, а также неконституционное ограничение некоторых информационных прав и свобод. Далее приводятся примеры решения частного проявления указанных проблем. Решение данных проблем автор называет конституционализацией информационного законодательства «сверху вниз».

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционализация, конституционное право, информационное общество, информационное право, информационное законодательство.

Развитие информационных технологий и информационного общества в России стало причиной возникновения информационного права как самостоятельной отрасли. Соответствующую информационному праву отрасль законодательства на данный момент можно считать сформированной, но в то же время продолжающей развиваться, пытаясь выступить адекватным уровнем развития информационного общества регулятором информационных отношений. Справедлива точка зрения П. У. Кузнецова о том, что информационное законодательство как главный элемент информационного права занимает ведущее место в структуре информационного права, поскольку нормативный правовой массив обеспечения информационной сферы по своей природе является стабилизирующим звеном правового обеспечения информационного общества [6, с. 38–42].

Информационное общество России продолжает стремительно развиваться, причем его развитие является одним из приоритетных стратегических направлений. Только за последнее десятилетие Президентом РФ было

утверждено две стратегии развития информационного общества. В новой Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 (далее – Стратегия развития информационного общества), была поставлена новая цель развития информационного общества. Теперь целью развития информационного общества является не просто достижение определенных благ на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий, а формирование в России общества знаний.

Безусловно, дальнейшее развитие информационного общества требует качественного правового обеспечения, опирающегося в первую очередь на положения Конституции РФ, образующей конституционно-правовой фундамент для развития информационного законодательства. Справедливо следующее утверждение В. М. Шафировой: «Конституционное понимание права должно лейтмотивом проходить через систему права, отраслевое (межотраслевое) законодательство, все иные

источники (формы) права, юридическую практику, профессиональное и гражданское правовое образование. Именно в Конституции заложена мощная первичная правовая энергия, необходимая для развития человеческого капитала, инновационной модернизации всех систем российского общества» [10, с. 5].

На наш взгляд, конституционное понимание информационного законодательства и развития информационного общества является достаточно актуальной задачей для конституционного права России. Это может быть подтверждено следующими обстоятельствами. Во-первых, нельзя отрицать, что современное информационное общество является объектом конституционно-правового регулирования. Это вытекает из того, что в конституционно-правовой доктрине общество рассматривалось и продолжает рассматриваться как часть предмета конституционного права [7, с. 25]. Естественно, информационное общество как определенный этап общественного развития также входит в предмет конституционного права России. Во-вторых, в эпоху информационного общества и стабильных изменений информационного законодательства ученые и практики все чаще обращают внимание на различные проблемы сугубо конституционно-правового свойства. В основном эти проблемы связаны с реализацией конституционных прав и свобод в информационной сфере [4, с. 17–23]. Особого внимания заслуживают мнения некоторых экспертов о том, что на базе Стратегии развития информационного общества может быть выстроено нарушающее конституционные права и свободы регулирование [8]. В-третьих, по мнению С. А. Авакьяна, «очень знаменательной тенденцией стало создание блока норм конституционного права, обращенных к закреплению, обеспечению и защите ряда новых прав и свобод человека и гражданина, а также усилению прежде действовавших», в числе которых им выделяется формулирование категории «персональные данные», создание целого блока законов и иных нормативных актов о средствах массовой информации, об организации информирования о публичных делах, а также обязанность включения органов публичной власти в процесс информирования населения [1, с. 3–7]. В-четвертых, в научной литературе можно встретить мнение, что Конституция РФ утра-

тила свою актуальность и не соответствует уровню развития современного информационного общества [9, с. 164]. Безусловно, вопрос об актуальности Конституции РФ может быть рассмотрен только в рамках конституционно-правового знания. И, наконец, в пятых, в последнее время чаще стали встречаться научные работы, посвященные отдельным вопросам конституционно-правового регулирования различных отношений, складывающихся в информационном обществе. Иногда этой проблематике посвящаются отдельные научные мероприятия.

Важным в рамках конституционно-правовых исследований различных аспектов информационного общества является вопрос о конституционализации информационного законодательства, рассмотрение которого следует начать с анализа термина «конституционализация». Последнюю обычно рассматривают в трех значениях: во-первых, когда наиболее значимые отраслевые отношения имеют прямое закрепление в Конституции РФ и регулируются посредством прямого действия норм Основного Закона; во-вторых, когда отраслевое законодательство регулирует соответствующий круг общественных отношений в строгом соответствии с положениями Конституции РФ и под судебным конституционным контролем; в-третьих, конституционализация является способом преодоления конкуренции правовых норм и разрешения юридических конфликтов [5, с. 112–124]. В контексте конституционализации информационного законодательства интерес представляет анализ необходимости закрепления в Конституции РФ наиболее значимых отношений в информационной сфере, а также анализ некоторых положений информационного законодательства на предмет их соответствия Конституции РФ.

На наш взгляд, в Конституции РФ закреплены наиболее значимые для отношений в современном информационном обществе положения. Они образуют совокупность конституционно-правовых основ, на базе которых современное информационное общество России может продолжить свое развитие также, как и информационное законодательство. Иными словами, на данный момент Конституция РФ остается актуальной и способной являться правовой основой для регулирования отношений в информационном обществе [2,

с. 32–33]. Таким образом, можно констатировать, что необходимость в конституционализации «снизу вверх» на данный момент отсутствует.

Иначе обстоит дело, если оценивать необходимость конституционализации информационного законодательства «сверху вниз». Суть этого вида конституционализации наиболее точно определяет Н. С. Бондарь: «Обеспечение соответствия отраслевого правового регулирования Конституции РФ, преодоление законодательных противоречий и конфликтов очевидно предполагают при наличии объективной к тому возможности выявление в потенциально дефектной норме или нормативном комплексе адекватного действующей Конституции РФ нормативного содержания и сообразно с ним конституционное истолкование тех или иных законоположений, в результате чего их собственная нормативная масса уплотнится (утяжелится) за счет ее наращивания конституционными предписаниями, выведенными Конституционным Судом РФ из содержания и смысла Основного Закона для данной конкретной конфликтной (противоречивой) правовой ситуации; тем самым им (законоположениям) будет придано реальное конституционное значение, то есть произведена их конституционализация» [3, с. 271].

Если провести сопоставление содержания (конституционно-правового смысла) положений Конституции РФ, образующих конституционно-правовые основы информационного общества и информационного законодательства, с содержанием некоторых положений информационного законодательства, развивающих эти конституционно-правовые основы, то можно выявить несколько проблем. Некоторые положения информационного законодательства являются причиной дисбаланса между частными и публичными интересами, создают предпосылки к конкуренции между различными конституционными правами и свободами человека и гражданина, а также ограничивают информационные права и свободы, выходя за пределы допустимости их ограничения. При этом в основе указанных проблем лежат недостаточная конкретизация различных положений законодательства, их неточность и несовершенство юридической техники, что в совокупности приводит к возможности различных злоупотреблений со стороны государственных органов или частных лиц.

Решение указанных проблем будет являться конституционализацией информационного законодательства «сверху вниз». Можно привести несколько концептуальных предложений, являющихся примерами этой конституционализации информационного законодательства.

1. Необходимо конкретизировать понятие персональных данных в целях недопущения ограничений в свободном распространении информации. Под персональные данные должна подпадать не любая информация, а только та, распространение которой может привести к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

2. Целесообразно ввести понятие «экологическая информация» с конкретным перечнем этой информации. Это позволит усилить гарантии реализации права на доступ к информации об окружающей среде.

3. Стоит предусмотреть понятие запрета цензуры не только в отношении средств массовой информации, но и в отношении иных лиц, осуществляющих распространение массовой информации. При этом необходимо расширить понятие цензуры, сделав его не только институтом правового регулирования средств массовой информации, а общеотраслевым институтом правового регулирования информационных отношений в целом. Это позволит не допустить проявления цензуры на практике.

4. Требуется расширить перечень ограничений «права быть забытым», придав данному праву относительный, а не абсолютный характер. На наш взгляд, реализация права быть забытым должна быть связана не с субъективным желанием заявителя «быть забытым», а с нарушением его прав и законных интересов. Иными словами, реализация «права быть забытым» не должна абсолютизировать право на частную жизнь и нивелировать принцип информационной свободы. Это позволит восстановить баланс между правом на свободный поиск информации и правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

5. Нужно максимально конкретизировать законодательные основания, позволяющие осуществлять сбор, хранение, распространение и использование информации о частной жизни гражданина без его согласия. Речь идет о необходимости законодательной конкретизации категорий государственного, общест-

венного и иного публичного интереса, в угоду которым ст. 152² Гражданского кодекса РФ допускает ограничение права частной жизни гражданина. Эта конкретизация позволит предотвратить нарушение права на неприкосновенность частной жизни на практике.

6. Следует законодательно определить содержание понятия «общественно значимые сведения», фальсификация или распространение недостоверной информации о которых запрещены. Это позволит избежать необоснованного ограничения конституционного права на свободное распространение информации.

7. Желательно конкретизировать порядок предоставления конфиденциальной информации организаторами распространения информации в сети «Интернет» уполномоченным органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность. Указанная конкретизация позволит не допустить нарушения конституционного права на тайну переписки.

В заключение стоит отметить, что перечень приведенных примеров не является «numerusclausus» и его можно было бы продолжить. Причина этого заключается в том, что в некоторых положениях информационно-правовых основ информационного общества России искажается. Это приводит или может привести к нарушению положений Конституции РФ на практике, даже несмотря на то, что она обладает прямым действием. В данном случае срабатывает эффект «сломанного телефона»: изначальный смысл конституционно-правовых норм подлежит конкретизации в федеральном законодательстве, потом в подзаконных нормативных правовых актах, потом, наконец, в конкретной ситуации, к которой применяются нормы права. Смысл конституционно-правовых норм не всегда преодолевает этот длинный путь в неизменном виде.

Литература

1. Авакьян, С. А. Основные тенденции

современного развития конституционного права / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 3–7.

2. Бокова, Л. Н. Информационное общество России в конституционно-правовом измерении / Л. Н. Бокова, Д. В. Абдрахманов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 30–33.

3. Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 544 с.

4. Костюков, А. Н. Реализация прав человека и гражданина в конституционном праве России: год 2017-й / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 17–23.

5. Крохина, Ю. А. Конституционализация финансового законодательства: объективная закономерность и фактор оптимизации / Ю. А. Крохина // Конституция и законодательство: сб. статей по матер. научно-практическая конференция – М., 2003. – С. 112–124.

6. Кузнецов, П. У. Информационное законодательство как базовый компонент образовательного процесса / П. У. Кузнецов // Информационное право. – 2016. – № 2. – С. 38–42.

7. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

8. О Стратегии развития информационного общества в РФ. URL: <http://pravorf.org/index.php/news/2390-o-strategii-razvitiya-informatsionnogo-obshchestva-v-rf>.

9. Федотов, М. А. Конституционные ответы на вызовы киберпространства / М. А. Федотов // Lexrussica. – 2016. – № 3. – С. 164–182.

10. Шафиров, В. М. Конституция, отраслевое право, правоприменение / В. М. Шафиров // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 2–5.

Абдрахманов Денис Вадимович – помощник члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председателя Временной комиссии Совета Федерации по развитию информационного общества, г. Москва. E-mail: abdench@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 1 марта 2018 г.

ON THE PROBLEM OF CONSTITUTIONALIZATION OF INFORMATION LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

D. V. Abdrakhmanov

*The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation*

The provisions of the Constitution of the Russian Federation form a legal foundation for the further development of the information society and information legislation in Russia. The author highlights a number of problems in the information legislation, the solution of which is an urgent task for the constitutional law of Russia. Among them, the problem of imbalance between private and public interests, competition between various constitutional rights and freedoms, as well as unconstitutional restriction of certain information rights and freedoms. The following are examples of the solution of the particular manifestation of these problems. The author calls the solution of these problems the constitutionalization of the information legislation "from top to bottom".

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, constitutionalization, constitutional law, information society, information law, information legislation.*

References

1. Avak'yan S. A. [Main tendencies of modern development of constitutional law]. *Konstitutsionnoeimunitsipal'noeparvo [Constitutional and municipal law]*, 2017, no. 4, pp. 3–7. (in Russ.)
2. Bokova L. N., Abdrakhmanov D. V. [The Information Society of Russia in the Constitutional-Legal Dimension]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2017, no. 7, pp. 30–33. (in Russ.)
3. Bondar' N. S. *Sudebnyy konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya* [Judicial constitutionalism in Russia in the light of constitutional justice]. Moscow, 2011, 544 p.
4. Kostyukov A. N. [Realization of human and citizen's rights in the constitutional law of Russia: the year 2017]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2017, no. 2, pp. 17–23. (in Russ.)
5. Krokhnina Yu. A. *Konstitutsionalizatsiya finansovogo zakonodatel'stva: ob"ektivnaya zakonomernost' i factor optimizatsii* [Constitutionalization of financial legislation: objective law and optimization factor]. *Konstitutsiya i zakonodatel'stvo [Constitution and legislation: Sat. articles on the mother]*. Moscow, 2003, pp. 112–124. (in Russ.)
6. Kuznetsov P. U. [Information legislation as a basic component of the educational process]. *Informatsionnoeparvo [Information law]*, 2016, no. 2, pp. 38–42. (in Russ.)
7. Kutafin O. E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [Subject of constitutional law]. Moscow, 2001, 444 p.
8. *O Strategii razvitiya informatsionnogo obshchestva v RF* [About the Strategy of the Information Society Development in the Russian Federation]. Available at: pravorf.org/index.php/news/2390-o-strategii-razvitiya-informatsionnogo-obshchestva-v-rf.
9. Fedotov M. A. [Constitutional answers to the challenges of cyberspace]. *Lex russica [Lex russica]*, 2016, no. 3, pp. 164–182. (in Russ.)
10. Shafirov V. M. [Constitution, industry law, law enforcement]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justice]*, 2016, no. 3, pp. 2–5. (in Russ.)

Denis Vadimovich Abdrakhmanov – assistant to Member of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Chairman of the Interim Commission of the Council of Federation, on Information Society Development, Moscow, Russian Federation. E-mail: abdench@gmail.com.

Received 1 March 2018.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Абдрахманов, Д. В. К вопросу о конституционализации информационного законодательства Российской Федерации / Д. В. Абдрахманов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 2. – С. 53–58. DOI: 10.14529/law180210.

FOR CITATION

Abdrakhmanov D. V. On the problem of constitutionalization of information legislation of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2018, vol. 18, no. 2, pp. 53–58. (in Russ.) DOI: 10.14529/law180210.
