



ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ В СФЕРЕ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ОБОРОТОМ ИНФОРМАЦИИ

CERTAIN ISSUES OF THE EXECUTION OF CONSTITUTIONAL OBLIGATIONS IN THE SPHERE OF THE CIRCULATION OF INFORMATION RELATIONS

КИСЕЛЕВА Т.М.,

аспирант Белорусского государственного университета

tat-kis@yandex.by

В статье рассматриваются вопросы исполнения отдельных конституционных обязанностей, непосредственно связанных с оборотом информации, — обязанности по предоставлению доступа к материалам, затрагивающим права и законные интересы граждан, и обязанности по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц. Анализируются проблемы, возникающие в ходе исполнения данных обязанностей при осуществлении поиска, получении использования, предоставления и распространения информации, а также предлагаются пути их разрешения и рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего соответствующие правоотношения.

The performance of certain constitutional duties directly related to the circulation of information, namely obligation to provide access to materials that affect the rights and legitimate interests of citizens, and the duty to consider appeals of citizens and organizations are examined in the article. The problems arising while implementing these responsibilities and related to the search, receiving, use, provision and dissemination of information are analyzed. The article suggests ways to resolve them. Recommendations to improve the legislation regulating the relevant relationships are given.

Ключевые слова: конституционные обязанности, оборот информации, рассмотрение обращений, электронные обращения, предоставление общедоступной информации.

Keywords: constitutional duties, circulation of information, consideration of appeals, electronic appeals, provision of publicly available information.

Реальное исполнение конституционных обязанностей выступает важной гарантией реализации основных прав и свобод граждан, обеспечивает стабильность правоотношений в различных сферах, способствует формированию гражданского общества. Однако вопросам исполнения таких обязанностей в рамках конкретных правоотношений в литературе уделяется недостаточно внимания. В большинстве случаев данные вопросы рассматриваются в контексте их взаимосвязи с конституционными правами и свободами как элементами правового статуса личности через приведение определения конституционных обязанностей, раскрытие их отдельных специфических черт и перечисление обязанностей, закрепленных Основным Законом Республики Беларусь

(Д.М.Демичев, В.А.Кодавбович, В.А.Круглов, Т.С.Масловская). В отдельных случаях также рассматриваются общие вопросы исполнения данных обязанностей (Г.А.Василевич). Рядом авторов проводился анализ отдельных вопросов института конституционных обязанностей — моральный аспект конституционных обязанностей (А.Н.Бодак), особенности исполнения конституционных обязанностей и особенности конституционных обязанностей государства (И.В.Вегера).

В Российской Федерации проблемам конституционных обязанностей уделяется больше внимания. Имеется ряд диссертаций, посвященных общим вопросам конституционных обязанностей (О.В.Кабакова, Е.В.Гончарук). Кроме того, рассматриваются

вопросы исполнения отдельных обязанностей, закрепленных Основным Законом Российской Федерации, — исполнение обязанности по воспитанию детей (С.Д.Кордуба), исполнение экологической обязанности (Д.С.Велиева), исполнение обязанности по уплате налогов и сборов (Е.А.Имыкшенова).

Именно анализ непосредственно реализации конституционных обязанностей в конкретных правоотношениях позволит выявить проблемы, препятствующие надлежащему их исполнению, поэтому следует уделить больше внимания данным вопросам.

В силу сущности и назначения большинство конституционных обязанностей подлежат исполнению в рамках любого правоотношения. Особой группой таких отношений выступают информационные, что определяется их специфическим объектом, различным характером и разнообразными участниками. Среди информационных отношений необходимо отметить отношения, связанные с оборотом информации, так как именно они составляют основную, центральную часть информационных правоотношений. Участники таких отношений исполняют все обязанности, прямо закрепленные Конституцией Республики Беларусь (далее — Конституция), при этом отдельные обязанности исполняются исключительно в рамках информационных правоотношений. Такими обязанностями выступают обязанность предоставить гражданам доступ к материалам, затрагивающим их права и законные интересы, установленная частью второй статьи 34 Конституции, и обязанность рассмотреть обращение по существу и направить ответ на него, закрепленная частью второй статьи 40 Конституции [1].

Предоставление доступа к материалам, затрагивающим права и законные интересы граждан, является самостоятельным видом информационных правоотношений по предоставлению информации. Исполнение указанной конституционной обязанности осуществляется в рамках специфических отношений, возникающих исключительно с данной целью. Указанные отношения могут возникать только между гражданами, с одной стороны, и государственными органами, должностными лицами и общественными объединениями, с другой, их предметом выступает особая информация — непосредственно связанная с правами и законными интересами граждан.

Проблемы правового регулирования и практики исполнения конституционных обязанностей, непосредственно связанных с оборотом информации, создают препятствия для их надлежащего исполнения.

Законодательство не раскрывает содержание информации, затрагивающей права и свободы граждан, не устанавливается и примерный перечень таких сведений. С одной стороны, это предоставляет гражданам возможность обращаться за предоставлением различных материалов на основании части второй статьи 34 Конституции, даже если такое право не закреплено специальным актом. Но в то же время обязанные лица могут отказать в предоставлении материалов на том основании, что они не касаются прав и законных интересов обращающегося лица. Отметим, что может иметь место и злоупотребление данным правом со стороны граждан в силу широты используемой формулировки, что дает возможность требовать предоставления практически любой информации, так как перечень прав и свобод, гарантируемых государством, достаточно широк. В силу этих причин

определение примерных пределов такой информации способствовало бы надлежащему исполнению рассматриваемой конституционной обязанности. Решение данной проблемы возможно посредством официального толкования соответствующих норм Конституции.

В юридической литературе существуют предложения по определению круга таких материалов. Г.А.Василевич к ним предлагает относить «решения, касающиеся предоставления или лишения гражданина льгот, каких-либо преимуществ; материалы проверок органов дознания, следствия, прокуратуры и других; уголовные, гражданские и другие дела, где идет речь о привлечении к ответственности либо решаются вопросы по инициативе данного гражданина (например, он выступает в качестве истца). Гражданин вправе ознакомиться с тем, как разрешалось его обращение в органы государственной власти, к должностным лицам» [2, с. 386]. Помимо этого, к этим материалам, на наш взгляд, следует относить информацию, относящуюся к персональным данным граждан, которая находится в обладании уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

Одной из проблем предоставления возможности гражданам ознакомиться с материалами, затрагивающими их права и законные интересы, выступает отсутствие разграничения таких материалов с информацией, составляющей предмет государственных секретов, коммерческой тайны или иной информации с ограниченным доступом. Так как эта информация



предоставляется только уполномоченным лицам, то гражданам, не имеющим специальных полномочий, в доступе к таким материалам будет отказано. В то же время согласно Закону Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Закон «Об информации, информатизации и защите информации») к информации, доступ к которой не может быть ограничен, относятся, среди прочего, и данные о правах и свободах, законных интересах, информация о предоставлении льгот и привилегий [3]. Однако отметим, что материалы, затрагивающие права и свободы, включают в себя указанные сведения, а также и иную информацию, ограничение доступа к которой возможно. В силу этого отказ в предоставлении таких материалов может быть правомерным, несмотря на гарантированность их получения Конституцией.

Отметим также, что в литературе встречается расширительное толкование содержания рассматриваемой конституционной обязанности. В частности, И.Ю.Павлов утверждает, что «на орган власти, который обладает информацией, непосредственно затрагивающей права и свободы конкретного лица, возложена конституционная обязанность не только ознакомить это лицо с такой информацией по его запросу (реактивный способ), но и создать такие условия, при которых это лицо будет уведомлено в том, что в органе власти имеется такая информация (проактивный способ)» [4, с. 14]. На наш взгляд, данный подход является достаточно спорным, так как не в каждом случае информирование граждан о наличии сведений, непосредственно затрагивающих их права и свободы, является необходимым и возможным. Более того, следует учитывать, что в ряде случаев сами граждане не проявляют интерес к получению определенной информации. В силу этого такая идея не должна доводиться до крайности. Нецелесообразным будет обязывать государственный орган, должностное лицо или общественное объединение уведомлять граждан о наличии в их распоряжении любой информации, которая может затрагивать права и законные интересы этих граждан.

Но в то же время мы согласны с тем, что граждане должны иметь возможность беспрепятственно получать сведения о процедуре и месте получения соответствующей информации. В государственных органах имеются информационные стенды, где разъясняется, какую информацию и в каком порядке этот орган предоставляет [5]. Это можно считать

надлежащим уведомлением заинтересованных лиц о получении информации. Помимо этого, законодатель может прямо установить обязанность должностных лиц (государственного органа, общественного объединения) ознакомить гражданина с информацией, затрагивающей его права и свободы или возлагающей на него определенные обязанности. Например, согласно части первой статьи 143 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь извещение юридически заинтересованных в исходе дела лиц о времени и месте судебного заседания или совершении процессуальных действий, а также вызов в суд свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков производится судебными повестками [6]. Данной нормой на суд возлагается обязанность по информированию участников процесса, а также устанавливается форма такого информирования.

В целом следует различать случаи обязательного доведения информации и гарантированного доступа к ней. В обоих случаях заинтересованное лицо имеет обеспечиваемое государством право на получение информации, однако цели и способы получения этих сведений различаются. Так, при необходимости обязательного доведения информации до сведения граждан, действия по предоставлению или распространению информации осуществляют обязанные лица, то есть субъекты, которые должны обеспечить обязательное доведение информации до граждан. Данная обязанность прямо установлена законодательными актами, и уклонение от такой деятельности влечет наступление мер ответственности. В то же время не вся информация, получение которой гарантировано, доводится до заинтересованных лиц. Если речь идет об общедоступной информации, находящейся в свободном доступе, то данные лица, как уже отмечалось выше, сами должны совершать активные действия, направленные на получение информации. При этом, как справедливо отмечает И.Л.Бачило, «важно различать понятия «обязательное доведение» и «свободный доступ» по степени активности субъекта» [7, с. 202]. Различать эти понятия должны и сами граждане, проявляя больше активности в получении информации, находящейся в свободном доступе, а не требовать ее предоставления им лично. Осуществляя самостоятельный поиск общедоступной информации, граждане и юридические лица способствуют совершенствованию осуществления информационных правоотношений.

Исполнение обязанности, закрепленной частью второй статьи 40 Конституции, а именно

рассмотрение обращений по существу и направление ответа на них, также является частным случаем предоставления информации. Следует отметить, что целью не каждого обращения является получение ответа, то есть каких-либо сведений. Например, лицо, подающее жалобу, в первую очередь заинтересовано в восстановлении его нарушенных прав, а не в получении ответа на жалобу как такового. В силу этого законодательством и установлены случаи, когда направление ответа на обращения не требуется (в соответствии со статьей 14 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц») письменные ответы могут не направляться заявителям, если для решения изложенных в обращениях вопросов совершены определенные действия (выполнены работы, оказаны услуги) в присутствии заявителей) [8]. В данном случае обязанность, закрепленная частью второй статьи 40 Конституции, исполняется путем рассмотрения обращения по существу и отношения по предоставлению информации не возникают.

При предоставлении информации в порядке ответа на обращения может возникать ряд проблем, связанных с обеспечением конфиденциальности предоставляемых сведений. Например, могут возникнуть сложности при рассмотрении обращений, в которых содержится просьба о предоставлении какой-либо личной информации. В первую очередь это касается персональных данных и личной информации, за получением которой могут обращаться недобросовестные заявители. В частности, с помощью электронных обращений можно попытаться получить различную информацию личного характера, а также персональные данные третьих лиц, представившись ими или их близкими родственниками. Как отмечает Р. Гильманов относительно Российской Федерации, «много обращений поступает от лиц, называющих себя внуками, племянниками и иными родственниками ветеранов Великой Отечественной войны» [9, с. 49]. Очевидно, что подобная информация, как и любая иная информация с ограниченным доступом, не может быть предоставлена в результате рассмотрения обращений, не позволяющих установить адресата.

К сожалению, Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» не содержит норм, определяющих правила поведения обязанных лиц в таких случаях, что, на наш

взгляд, является пробелом в законодательстве. Полагаем, что в случае получения обращения (как в электронной, так и в иной форме), ответ на которое требует предоставления личной информации либо иной информации с ограниченным доступом, такое обращение должно быть оставлено без рассмотрения по существу, если отсутствует подтверждение полномочий заявителя. В ответе на обращение следует указывать, что информация имеет ограниченный доступ и не может быть предоставлена неуполномоченному лицу, либо указать на необходимость подтверждения полномочий заявителя.

В связи с этим предлагаем дополнить статью 15 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц», устанавливающую основания для оставления обращений без рассмотрения по существу, нормой следующего содержания: «Обращение содержит запрос на предоставление информации с ограниченным доступом лицом, не имеющим полномочия на ее получение, либо при отсутствии доказательств таких полномочий».

Отметим также, что ответ на обращение может выступать способом распространения информации. С одной стороны, в соответствии с сущностью отношений по рассмотрению обращений в рамках таких отношений всегда известен адресат, которому направляется ответ, и именно этому лицу он должен направляться. Однако согласно части второй подпункта 1.2 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» в случае, если поступающие в государственный орган, иную государственную организацию электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят массовый характер (более десяти обращений), ответы на такие обращения по решению руководителя либо лица, уполномоченного им в установленном порядке подписывать ответы на обращения, могут размещаться на официальном сайте государственного органа, иной государственной организации в глобальной компьютерной сети Интернет без направления ответов (уведомлений) заявителям [10]. На наш взгляд, такая норма не в полной мере соответствует целям, задачам и сущности рассмотрения обращений граждан, так как фактически ответ заявителю не получают. Для получения ответа заявителям следует совершать дополнительные действия по поиску такого ответа, так как они даже не подлежат уведомлению о распространении ответа на их обращение через



7. Бачило, И. Л. Информационное право : учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов ; под ред. акад. РАН Б. Н. Топорина. — 2-е изд., с изм. и доп. — СПб. : Юрид. центр пресс, 2005. — 725 с.

8. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

9. Гильманов, Р. Защита персональных данных при рассмотрении обращений граждан / Р. Гильманов // Законность. — 2012. — № 8. — С. 49–51.

10. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., № 498 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015.

Дата поступления статьи в редакцию 16.02.2015