УДК 342.72/.73
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-90-96

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА ДОСТУПА ЧЕЛОВЕКА К ИНФОРМАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Клюков В. Д.
ООО «Юридическая компания «Основа»
420111, г. Казань, ул. Московская, д. 11, Российская Федерация

Аннотация
Цель. Исследование определённых общих закономерностей и выявление проблем конституционной системы защиты права на доступ человека к информации законодательными органами субъектов Российской Федерации.
Процедура и методы. Основное содержание статьи составляет анализ правовых и организационных проблем, при которых защита конституционного права человека на доступ к информации рассматривается в процессе функционирования и взаимодействия региональных представительных органов и человека.
Результаты. По итогам исследования сделан вывод об отсутствии целостного подхода к осуществлению защиты конституционного права человека на доступ к информации со стороны представительных органов субъектов РФ, что негативно сказывается на реализации рассматриваемого права в различных регионах.
Теоретическая и/или практическая значимость. Автором предложено разработать и внедрить единые региональные правозащитные парламентские механизмы защиты конституционного права человека на доступ к информации.

Ключевые слова: право на доступ к информации, законодательные органы, защита права на доступ к информации, законотворчество

FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM FOR PROTECTING THE HUMAN RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION BY LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

V. Klyukov
LLC «Legal company «Osnova»
11, Moscovskaya ul., Kazan, 420111, Russian Federation

Abstract
Aim. To study certain general patterns and identify the problems of the constitutional system for protecting the right of a person on getting access to information by the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation.
Methodology. The main content of the study is the analysis of legal and organizational problems, where the protection of the constitutional human right to access to information is considered in the process of functioning and interacting between the regional representative bodies and a person.
Results. Based on the results of the study, the author concluded that there is no holistic approach to the implementation of protection of the constitutional human right to access to information by the legisla-

© CC BY Клюков В. Д., 2021.

tive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, which negatively affects the implementation of the right in question in the regions.
Research implications. The author proposed to develop unified regional parliamentary human rights mechanisms for protecting the constitutional human right to access to information.

Keywords: the right to access to information, legislative bodies, protection of the right on access to information, lawmaking

Введение

Осуществление защиты прав и свобод человека и гражданина относится к важнейшей функции государства и является основой конституционного института прав и свобод человека и гражданина. Она основана на постулатах высшей ценности человека и обладает важнейшими свойствами, позволяющими считать её упорядоченной совокупностью различных правозащитных элементов, имеющих взаимосвязи, таких как: субъекты, нормы, принципы, гарантии и т. п.

Признание и соблюдение (ст. 2 Конституции РФ) прав и свобод человека и гражданина было бы не в полной мере реализовано без защитных механизмов, которые обязуется предоставить государство в связи с закреплением данных положений в Основном законе страны.

Текущая ступень развития общества, напрямую влияющая на преобразование всех областей социальной структуры, публичных органов власти, отмечается весомой динамичностью правотворческих стараний, в т. ч. и в области реализации и осуществления защиты права доступа к информации. В действительности формируется новейшая юридическая система, гарантирующая обеспечение тенденций дальнейшей демократизации ключевых направлений развития российского общества и правового государства, совершенствование реализации и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, закрепление новейших прав и определённых обязанностей между человеком и государством [1, с. 113]. Данный процесс в настоящее время активно идёт в сфере признания, обеспечения и защиты конституционного права человека на доступ к информации.

В научной литературе отсутствует единый подход к определению понятия «конституционная защита прав и свобод человека».

О. В. Иванов рассматривает данное основополагающее для конституционного права понятие как реализацию государственным органом, полномочия и компетенция которого сформулированы в действующем законодательстве, определённых властных функций в целях обеспечения возможности человеку и гражданину реализовать установленные в законодательстве права и свободы, которые должны быть обеспечены государством [4, с. 15].

С. Н. Сабикенов определяет рассматриваемое конституционное понятие как некую положительную активность государственных публичных органов в сфере применения и реализации права, пределы которой установлены законодательством. При этом рассматриваемая деятельность публичных органов государства получает реализацию исключительно при существующем нарушении прав и свобод человека и гражданина. Такая необходимая деятельность публичных органов в целях государственной защиты прав и свобод человека направлена на всестороннее восстановление нарушенных прав [9, с. 62].

В свою очередь, А. В. Стремоухов даёт определение конституционной защите прав человека и гражданина немного иначе. Помимо государственных органов он включает в эту деятельность и другие субъекты – общественные объединения и конкретных индивидов [10, с. 206].

Н. В. Витрук под защитой конституционных прав и свобод любого человека и гражданина понимает принудительный в отношении обязанного лица законный способ восстановления прав. Указанный способ применяется в основном пострадавшими или же компетентными органами в порядке, предписанном законом, для возможности восстановления нарушенного

права, а также для исполнения наказания за правонарушение [3, с. 351]. Таким образом, отождествляются понятия «охраны» и «защиты». Обусловлено это тем, что способы их воплощения по сути своей используются для достижения одного результата.

При этом К. Г. Оганисян обособленно выделяет защиту прав и свобод человека, указывая на её значимое отличие от таких государственных функций, как признание и соблюдение [8, с. 267].

С другой стороны, всё сводится к тому, что такие понятия, как «охрана прав» и «защита прав», сопоставляются как целое и часть [2, с. 45] или наоборот [6, с. 218]. Данное сопоставление привносит неоднозначность в категориальный словарь как теоретиков права, так и правоприменителей. Требуется принять во внимание рассуждения А. В. Стремоухова, который предлагает в качестве критерия чёткого разделения вышеуказанных понятий различать их функциональные назначения. Таким образом, исследователь убеждён, что охрана требуется тогда, когда нарушения права отсутствует, а защита должна назревать в тот момент, когда есть правонарушение [10, с. 166].

Проанализировав различные взгляды на понятие защиты конституционных прав и свобод, автор склоняется к наиболее распространённому в юридической науке системному подходу, который можно рассматривать как единое конституционно-обусловленное упорядоченное множество взаимно влияющих и взаимно зависимых элементов правового организма, деятельность которого обусловлена законодательной необходимостью реализации и защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина [5, с. 12].

Законодательство субъектов Российской Федерации, которое главным образом базируется на Конституции, имеет все возможности для наращивания спектра правозащитных средств. При этом следует отметить невыраженность интереса субъектов к выстраиванию эффективной региональной системы защиты прав и свобод каждого человека и каждого гражданина. Стимуляция субъектов РФ в целях эффективной защиты прав и свобод считается вполне перспективным видом деятельности. На сегодняшний день субъекты РФ имеют скрытый потенциал в правозащитной сфере, который глубоко не исследован и не в полной мере раскрыт [7, с. 27].

Данные обстоятельства делают интересным исследование процесса защиты конституционных прав человека на примере рассматриваемого конституционного права на доступ к информации на уровне законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Особенности законодательного регулирования права на доступ к информации законодательными органами субъектов РФ

На основании регионального законодательства представительную власть в регионах РФ возможно рассматривать как делегированную народом, населяющим определённую территорию, своим всеобще выборным представителям, публичную власть, которая находит реализацию в коллегиальной форме на основе правовых актов, осуществляет необходимый конституционный контроль за деятельностью региональной исполнительной власти, а также последующий контроль эффективности исполнения законодательных актов.

Очевидным пробелом в работе по обеспечению защиты конституционного права на доступ к информации законодательных органов некоторых регионов Российской Федерации является незакрепление в Конституции (Уставах) права на информацию, а также производного из него права на доступ к информации. Например, указанное право не нашло закрепление в Уставах Волгоградской и Саратовской областей, что, безусловно, негативно сказывается на его юридическом регулировании и государственной защите.

В некоторых регионах РФ отсутствуют региональные законодательные акты, регулирующие конституционное право на доступ к информации и его защиту, и от-

ветственны в этом законодательные органы субъектов, т. к. защита права на доступ к информации в полномочиях региональной законодательной власти выражается прежде всего в закреплении этого права в региональных законах.

К примеру, в Свердловской, Магаданской, Волгоградской, Кировской областях, республиках Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Марий Эл, Крым, Бурятия, Пермском крае законодательные акты, устанавливающие конституционное право человека и гражданина на доступ к информации государственных (исполнительных и законодательных) органов и механизмы его защиты, отсутствуют. В приведённых субъектах России конституционное право на доступ к информации государственных органов (исполнительных и законодательных), как правило, регулируется подзаконными актами исполнительной власти или ведомственными регламентами.

В свою очередь, в других субъектах РФ законодательными (представительными) органами были приняты региональные законы, регулирующие и защищающие конституционное право человека и гражданина на доступ к информации государственных органов субъектов, например: в областях – Ленинградская, Калининградская, Сахалинская, Саратовская, краях – Хабаровский, Приморский, Камчатский, Краснодарский, республиках – Башкортостан, Татарстан, Дагестан, Тыва, г. Санкт-Петербург.

Таким образом, невыполнение своей основной функции по законодательному закреплению (защите) конституционного права человека и гражданина на доступ к информации ведёт к различному пониманию объёма права, возможностей его реализации и защиты, что ставит в неравное положение жителей различных субъектов Российской Федерации. Учитывая, что в ст. 19 Конституции гарантируется равенство прав независимо от места жительства, в т. ч. конституционного права на доступ к информации, такое положение приводит к нарушению этого принципа.

Формы обеспечения защиты права доступа к информации законодательными органами субъектов РФ

Правозащитная деятельность законодательных органов регионов РФ не ограничивается законотворчеством и включает в себя парламентский контроль, рассмотрение ежегодных и специальных докладов регионального Уполномоченного по правам человека, проведение парламентских расследований и слушаний, рассмотрение депутатами конкретных обращений граждан, в т. ч. по защите права на доступ к информации. Все эти виды деятельности регулируются федеральными, региональными нормативными актами и внутренними регламентами региональных законодательных органов, в комплексе образуя систему защиты прав человека и гражданина по парламентскому типу.

Важной формой защиты прав человека и гражданина народными избранниками законодательных органов субъектов РФ, в т. ч. защиты права доступа к информации, являются рассмотрение обращений населения региона и принятие по ним депутатских мер по восстановлению и защите нарушенного права на доступ к информации. Так, в законодательстве Республики Татарстан устанавливается, что народный избранник рассматривает запросы электората, ведёт приём граждан, направляет решения в соответственные госорганы, муниципальные органы и общественные объединения.

Стоит отметить, что приведённые на примере Государственного Совета Республики Татарстан формы реализации деятельности, связанной с защитой прав человека и гражданина, установлены за всеми законодательными (представительным) органами субъектов РФ.

В 2019 г. по имеющейся информации депутатами Государственного Совета Республики Татарстан было рассмотрено 13 082 обращений и жалоб от граждан, из них: по предмету работы органов государственной власти и органов местного самоуправления поступило 2 190 обращений; депутатами

Законодательного Собрания Хабаровского края за 2019 г. было рассмотрено 1 751 обращение; 1 493 обращение за указанный период было рассмотрено Законодательным Собранием Краснодарского края.

Анализ тематики обращений, поступающих в законодательные представительные органы субъектов Российской Федерации, не даёт сведения о количестве обращений, которые напрямую взаимосвязаны с несоблюдением конституционного права любого человека и гражданина на доступ к информации, т. к. такой квалификации при анализе обращений законодательным органом не приводится.

Заключение

Выборочный анализ отчётов деятельности региональных законодательных органов за 2019 г. по реализации полномочий парламентов в сфере защиты конституционного права человека и гражданина на доступ к информации, представленных на официальных сайтах в интернете, не показывает какой-либо значимой активности, кроме законодательной, направленной на защиту конституционного права человека и гражданина на доступ к информации. Такое положение дел может быть следствием неотражения в статистике по защите исследуемого права, но также может быть связано с тем фактом, что в своём большинстве в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации не уделяется особого внимания рассмотрению вопросов, посвящённых защите конституционного права человека и гражданина на доступ к информации. Такое положение дел может являться следствием отсутствия активности самого населения в осуществлении самозащиты рассматриваемого права, а также его реализации на практике по причине отсутствия знаний о существовании такого права.

В связи с этим необходимо унифицирование механизмов в деятельности по защите прав человека и гражданина на доступ к информации в законодательных органах субъектов РФ, а также отражение указанной работы в официальных докладах и статистике. Результативно дополнить правозащитные механизмы осуществления защиты права на доступ к информации представительными органами субъектов, например, таким механизмом, как разъяснение населению депутатами в своих избирательных округах конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации и способах их защиты, проведение парламентских слушаний по данной тематике. Это чрезвычайно необходимая деятельность парламента и депутатов с т. зр. защиты указанного права.

Таким образом, та ситуация, которая сложилась в России в связи с реализацией государственного механизма защиты права любого человека на доступ к информации представительными органами в субъектах Российской Федерации, ставит перед юридическим сообществом и законодателем проблему создания и реализации единых в различных регионах и в то же время эффективных правозащитных парламентских механизмов защиты права человека на доступ к информации. Необходим целостный критический разбор и исследование действующего разрозненного (фрагментарного) регионального законодательства в сфере защиты доступа к информации, целью которого должны являться закрепление и внедрение единых стандартов обеспечения парламентской защиты права на доступ к информации человека в регионах Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 11.01.2021.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонов И. О., Верин А. Ю., Клюкова М. Е., Шагиева Р. В. Трансформация института приостановления производства по уголовному делу в стадии предварительного расследования // Учёные труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 4 (51). С. 113–116.
2. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 45–46.

3. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 447 с.
4. Иванов О. В. Защита субъективных прав и проблема истины в гражданском процессе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1996. № 2. С. 15–18.
5. Карташов В. Н. Правозащитные системы: понятие, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сборник. Н. Новгород, 2003. С. 11–22.
6. Макарова З. В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. 2000. № 3. С. 217–231.
7. Мархгейм М. В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы её функционирования и совершенствования. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005. 198 с.
8. Оганисян К. Г. Концептуальное обоснование системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2019. № 114. С. 266–276.
9. Сабикенов С. Н. Некоторые вопросы защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов советских граждан // Проблемы государства и права: сб. трудов. Вып. 9. 1974. С. 61–68.
10. Стремоухов А. В. Правовая защита человека. СПб., 2017. 312 с.

REFERENCES

1. Antonov I. O., Verin A. Yu., Klyukova M. E., Shagieva R. V. [Transformation of the institution of suspension of criminal proceedings at the stage of preliminary investigation]. In: *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata* [Academic works of the Russian Academy of Lawyers and Notaries], 2018, no. 4 (51), pp. 113–116.
2. Butylin V. N. [Institute of State and Legal Protection of Constitutional Rights and Freedoms]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2001, no. 12, pp. 45–46.
3. Vitruk N. V. *Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti* [General theory of the legal status of an individual]. Moscow, Norma Publ., 2008. 447 p.
4. Ivanov O. V. [Protection of subjective rights and the problem of truth in civil proceedings]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11: Law], 1996, no. 2, pp. 15–18.
5. Kartashov V. N. [Human rights systems: concept, main types and principles]. In: *Rossiiskaya i evropeiskaya pravozashchitnye sistemy: sootnoshenie i problemy garmonizatsii* [Russian and European human rights systems: correlation and problems of harmonization]. N. Novgorod, 2003, pp. 11–22.
6. Makarova Z. V. [Defense in the Russian criminal process: concept, types, subject matter and limits]. In: *Pravovedenie* [Jurisprudence], 2000, no. 3, pp. 217–231.
7. Markhgeim M. V. *Zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennoi Rossii: sistemnaya konstitutsionnaya model, problemy ee funktsionirovaniya i sovershenstvovaniya* [Protection of human and civil rights and freedoms in modern Russia: systemic constitutional model, problems of its functioning and improvement]. Rostov-on-don, Rostizdat Publ., 2005. 198 p.
8. Oganisyan K. G. [Conceptual substantiation of the system of protection of human and civil rights and freedoms in Russia]. In: *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Herzena* [News of the Russian State Pedagogical University named after A. I. Herzen], 2019, no. 114, pp. 266–276.
9. Sabikenov S. N. [Some questions of the protection of subjective rights and legally protected interests of Soviet citizens]. In: *Problemy gosudarstva i prava. Vyp. 9* [Problems of State and law. Vol. 9], 1974, pp. 61–68.
10. Stremoukhov A. V. *Pravovaya zashchita cheloveka* [Legal protection of a person]. S.Petersburg, 2017. 312 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Клюков Василий Дмитриевич – директор ООО «Юридическая компания “Основа”»;
e-mail: osnova16@ya.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vasily D. Klyukov – Director of LLC «Legal company “Osnova”»;
e-mail: osnova16@ya.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Клюков В. Д. Особенности конституционной системы защиты права доступа человека к информации законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 1. С. 90–96.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-90-96

FOR CITATION

Klyukov V. D. Features of the Constitutional System for Protecting the Human Right to Access to Information by Legislative (Representative) Bodies of Subjects of the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 1, pp. 90–96.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-1-90-96