

---

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

---

УДК 342.7

*В.Э. Волков\**

### КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОЙ АСИММЕТРИИ

В статье рассматриваются проблемы обеспечения конституционной характеристики Российской Федерации как социального государства в условиях развития информационного общества. На основе анализа государственной политики в области информации и мер по ее реализации делается вывод о необходимости учета закономерностей децентрализованных информационных отношений в правотворчестве и правоприменении. Предлагается выделение информационного аспекта социального государства, важнейшую роль в котором играют интеллектуальные ресурсы. Рассматриваются частные случаи ограничения прав граждан России на доступ к информации, и оценивается готовность государства и его органов к реализации информационного аспекта социального государства.

**Ключевые слова:** права человека, свобода слова, свобода массовой информации, защита персональных данных, информационная асимметрия, социальное государство.

Конституционная характеристика Российской Федерации как социального государства содержит в себе императивное требование деятельности органов публичной власти в целях обеспечения достойной жизни и свободного развития граждан России. Традицией российской конституционной доктрины является исследование проблематики социального государства преимущественно в контексте реализации социально-экономических прав, свобод и интересов личности [1]. Как правило, анализируются такие признаки социального государства, как минимальный размер оплаты труда, охрана труда и здоровья людей, обеспечение материальной поддержки семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых, возможность взрослого человека материально обеспечить себя и содержать семью, развитие социальных служб, государственные пенсии и пособия и т. д. [2, с. 54]. В то же время конкурентное развитие современных государств неизбежно сопровождается изменением параметров их существования, формирует новые требования к публично-социальным характеристикам.

Важнейшей характеристикой современного социального государства является свободный оборот информации. Гражданин, отстраненный от объективной и достоверной информации или лишенный возможности распоряжения информацией о себе вряд ли способен обеспечить собственное свободное развитие, а равно и полноценно воспользоваться мерами государственной поддержки. Ведущий российский исследователь идеологии социального государства И.А. Алебастрова по этому поводу отмечает, что особый аспект содержания права на развитие составляют права человека, их гарантии и ограничения, связанные с научно-техническим прогрессом. Именно научно-технический прогресс обеспечил, например, появление в конституциях информационных прав и свобод (на информацию, ее свободный поиск, производство и распространение, углубление содержания традиционных прав и свобод) [3, с. 26].

Логика развития информационного общества приводит к необходимости осмысления информационного аспекта социального государства, важную роль в котором играют информационные ресурсы. При этом условием признания государства социальным, на наш взгляд, должна быть государственная полити-

---

\* © Волков В.Э., 2017

Волков Владислав Эдуардович (volkov@ikafedra.com), кафедра государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

ка, направленная на обеспечение равноправия в данной сфере и снижение уровня информационной асимметрии в широком смысле – состояния, при котором граждане государства искусственно разделены по принципу возможности доступа к информации, информационным ресурсами и технологиям.

Информационный аспект социального государства содержательно может выступать таким же конституционным императивом, как и экономический. Его последовательная реализация требует проведения государственной информационной политики, мерой которой является человек и его права и свободы как конституционные ценности. При этом современная правовая действительность изобилует примерами, когда информационные возможности граждан ставятся под сомнение ради достижения, как представляется многим, целей более высокого порядка.

Так, 17 ноября 2016 года Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) на основании решения Таганского районного суда г. Москвы приняла меры по ограничению доступа к интернет-ресурсу по адресу <http://www.linkedin.com> – социальной сети для поиска профессиональных контактов. Основанием стало нарушение части 5 статьи 18 Федерального закона «О персональных данных», согласно которой оператор обязан обеспечить запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан Российской Федерации с использованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации. Несколько миллионов<sup>1</sup> российских пользователей LinkedIn лишились возможностей продвижения на российском и международном рынке труда, предоставляемых сервисом. Этот частный случай заставляет задуматься, не может ли забота государства о персональных данных стимулировать информационную асимметрию? Не создает ли чрезмерная забота о сохранности персональных данных угрозу непропорционального ограничения информационных прав граждан?

В условиях свободного информационного обмена судьбу информации определяет ее обладатель. Согласно части 3 статьи 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», обладатель информации, если иное не предусмотрено федеральными законами, вправе использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению, а также передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании. При этом нельзя исключать ситуации, когда в отношении одной и той же информации в форме персональных данных может быть несколько обладателей. По обоснованному выражению А.И. Савельева, «обладателем информации, составляющей персональные данные, является как субъект персональных данных, так и оператор, поскольку оба отвечают критериям, указанным в дефиниции обладателя информации, обладая правом в силу закона или договора разрешать или ограничивать доступ к информации» [4]. Тем не менее первичный обладатель информации в форме персональных данных – гражданин. Он является источником сведений и вправе распорядиться ими, предоставив, например, коммерческой организации в обмен на оказание информационных услуг. Такая модель взаимоотношений широко распространена в сети (так работают Google, Facebook, Twitter) и за редким исключением признается обеими сторонами взаимовыгодной и гармоничной. В ней отражается сущность сетевых децентрализованных отношений, лежащих в основе саморегулирования Интернета, основанного на частной инициативе и преимущественно договорных нормах, а не позитивном праве [5, с. 108].

Государственное регулирование децентрализованных отношений небезосновательно рассматривается их участниками как нежелательное вмешательство внешнего субъекта. В информационном обществе основными условиями благополучия являются знания, информация, технологии и общечеловеческие ценности. Государство же, пытаясь регулировать распространение информации, выражает и защищает прежде всего ценности определенного класса, что резко контрастирует с сетевым этикетом.

В частности, широкую известность приобрело высказывание о персональных данных Натальи Касперской – главы компании InfoWatch и крупнейшего поставщика решений по защите данных для госсектора: «...эти данные должны являться собственностью государства, потому что пользователи этими данными не обладают. Пользователь отпустил их в информационное пространство, и утекло все, что он там написал. Значит, это не их принадлежность» [6]. Негативная реакция на подобные заявления [7] понятна и обоснованна – приоритет информационных интересов государства (в которых прежде всего выражаются интересы политической элиты) обеспечивается за счет умаления прав граждан. Оказавшись оператором персональных данных граждан, социальное государство приобретает обязанности по защите таких данных, но такая защита не должна осуществляться вопреки воле гражданина – первичного источника и обладателя персональных данных.

Кроме того, претендуя на персональные данные граждан, государство не только не предлагает ничего взамен, но и вряд ли обеспечит должную безопасность – 57 % всех скомпрометированных записей персональных данных в первой половине 2016 года приходились на утечки из органов государственной власти или других государственных учреждений [8]. В России на государственные органы приходится каждая пятая утечка персональных данных [9].

Частный случай ограничения доступа российских граждан к LinkedIn демонстрирует, что государственный аппарат управления не в полной мере готов к полноценной реализации информационного аспекта принципа социального государства. Абстрагируясь от государственной риторики о неприкосно-

<sup>1</sup> По оценке компании BBC, количество российских пользователей LinkedIn составляет около 6 млн. См.: Блокировка LinkedIn – «пробный шар» или бизнес-проект // Русская служба BBC. URL: <https://goo.gl/4yBa4L>.

венности прав человека, следует признать, что при решении вопросов информационной политики власти исходят не из необходимости расширения возможностей граждан, а из стремления сохранить административный контроль над ними.

Перспектива блокировок общественно значимых интернет-ресурсов на территории России ставит и множество других вопросов, связывающих асимметрию информации и ценности социального государства.

Один из наиболее острых — избирательность правоприменения в области защиты персональных данных. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», предусматривающий обязанность обработки персональных данных с использованием баз данных, находящихся на территории России, вступил в силу 1 сентября 2015 года. На момент опубликования настоящей работы, то есть более чем через два года после вступления закона в силу, крупнейшие глобальные операторы персональных данных российских граждан, в числе которых Facebook Inc. и Twitter Inc., воздержались от его исполнения. Воздержался от применения каких-либо мер и Роскомнадзор. Избрав в качестве жертвы и заблокировав сравнительно небольшую сеть LinkedIn, российский регулятор показательно не реагирует на нарушения со стороны более крупных игроков. Происходящее можно охарактеризовать так: операторы не исполняют свои обязанности, а орган исполнительной власти Российской Федерации — свои. Противостоит представление, что обе стороны удовлетворены сложившимся балансом. Зарубежные компании не перестраивают свои технологические и бизнес-процессы, адаптируясь к требованиям российского законодательства. Роскомнадзор позволяет себе не нести ответственность за заведомо непопулярные решения о «ковровых» блокировках, лишаящих 20 миллионов наиболее активных российских граждан привычных сервисов. Страдают только законность и последовательность в правоприменении: орган государственной власти выбирает себе удобных оппонентов, абсолютизируя административное усмотрение.

Конституционный Суд последовательно осуждает подобную практику, сложившуюся в иных сферах регулирования: «...конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единого понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан» [10].

Но было бы неправильно возлагать ответственность за эрозию законности только на орган исполнительной власти — эксцесс правоприменения возможен только при соответствующем состоянии права. Как отмечает Конституционный Суд, «при регулировании общественных отношений, федеральный законодатель обязан руководствоваться вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом общеправовым требованием определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы» [11]. Полагаем, что безупречная политика в области обеспечения доступа к информации обусловлена дефектом Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ, принятого без должного обсуждения в профессиональной среде. В условиях трансграничного Интернета попытка блокировки доступа к глобальным ресурсам с многомиллионной и лояльной российской аудиторией неизбежно оборачивается борьбой органа публичной власти с гражданами своей страны. Полагаем, что внешне непоследовательное поведение Роскомнадзора является отражением внутреннего понимания этой закономерности.

Выходом из сложившейся ситуации мог бы стать мораторий на применение Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ либо признание его утратившим силу. Последний вариант является предпочтительным. Следует учесть, что практика хранения персональных данных на территории определенного государства не воспринята в большинстве стран мира, поскольку устанавливает юридические преграды там, где их действенность не может быть в полной мере обеспечена.

### Библиографический список

1. Путило Н.В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 15–25.
2. Эсмантович И.И. Построение социального государства в Республике Беларусь // Правовые проблемы развития социальной сферы в Российской Федерации: доклады и сообщения V Международной конференции. Москва, 14 апреля 2005 г. / под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. М.: Изд-во РГГУ, 2005. 595 с.
3. Алебастрова И.А. Социальная солидарность как фактор эволюции прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2 (51). С. 12–27.
4. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Информационные правоотношения. Теоретические аспекты: коллективная монография / под ред. И.М. Рассолова. М.: Проспект, 2017. 226 с.
6. Russland: Personenbezogene Daten könnten bald dem Staat gehören. URL: netzpolitik.org / <https://goo.gl/3hnZf4>.

7. Глава InfoWatch Наталья Касперская: большие данные россиян должны принадлежать государству // [geektimes.ru](http://geektimes.ru) / <http://goo.gl/xqdJV7>.
8. Data breach statistics 2016: First half results are in. [blog.gemalto.com](http://blog.gemalto.com). URL: <https://goo.gl/WgzbWJ>.
9. URL: <https://goo.gl/KUk1hW>.
10. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 29 июня 2012 года № 16-П и др.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П // Российская газета. 2013. 30 апреля. № 94.

## References

1. Putilo N.V. *Iuridicheskie kriterii sotsial'nogo gosudarstva: novye podkhody* [Legal criteria of social state: new approaches]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2016, no. 1, pp. 15–25. [in Russian].
2. Esmantovich I.I. *Postroenie sotsial'nogo gosudarstva v Respublike Belarus'* [Construction of social state in the Republic of Belarus]. In: *Pravovye problemy razvitiia sotsial'noi sfery v Rossiiskoi Federatsii: doklady i soobshcheniia V Mezhdunarodnoi konferentsii. Moskva, 14 apreliia 2005 g. Pod red. N.I. Arkhipovoi, Iu.A. Tikhomirova, N.I. Kosiakovi* [Legal problems of development of social sphere in the Russian Federation: reports and messages of V International conference. Moscow. April 14, 2005. N.I. Arkhipova, Yu.A. Tikhomirova, N.I. Kosyakova (Eds.)]. M., Izd-vo RGGU, 2005, 595 p. [in Russian].
3. Alebastrova I.A. *Sotsial'naia solidarnost' kak faktor evoliutsii prav i svobod cheloveka i grazhdanina* [Social solidarity as a factor in the evolution of human and citizen's rights and freedoms]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian Law], 2015, no. 2 (51), pp. 12–27 [in Russian].
4. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27 iulia 2006 g. №149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiakh i zashchite informatsii»* [Commentary to the Federal Law dated July 27, 2006 № 149-FZ «On Information, Information Technologies and Information Protection»]. Available at: legal reference system «ConsultantPlus» (accessed 01.11.2017) [in Russian].
5. *Informatsionnye pravootnosheniia. Teoreticheskie aspekty: kollektivnaia monografiia. Pod red. I.M. Rassolov* [Information legal relations. Theoretical aspects: multi-authored monograph. I.M. Rassolov (Ed.)]. M.: Prospekt, 2017, 226 p. [in Russian].
6. Russland: Personenbezogene Daten könnten bald dem Staat gehören. Available at: <https://goo.gl/3hnZf4> (accessed 01.11.2017) [in German].
7. *Glava InfoWatch Natal'ia Kasperskaia: bol'shie dannye rossiian dolzhny prinadlezhat' gosudarstvu* [Head of InfoWatch Natalia Kaspersky: Big data of Russians should belong to the state]. Available at: [geektimes.ru](http://geektimes.ru). Available at: <http://goo.gl/xqdJV7> (accessed 01.11.2017) [in Russian].
8. Data breach statistics 2016: First half results are in. Available at: [blog.gemalto.com](http://blog.gemalto.com). Available at: <https://goo.gl/WgzbWJ> (accessed 01.11.2017) [in English].
9. Available at: <https://goo.gl/KUk1hW> (accessed 01.11.2017) [in Russian].
10. *Postanovleniia Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 25 apreliia 1995 goda № 3-P, ot 15 iulia 1999 goda № 11-P, ot 25 fevralia 2004 goda № 4-P, ot 20 apreliia 2009 goda № 7-P, ot 6 dekabria 2011 goda № 27-P, ot 29 iunia 2012 goda № 16-P i dr.* [Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation dated April 25, 1995 № 3-P, dated July 15, 1999 № 11-P, dated February, 25, 2004 № 4-P, dated April 20, 2009 № 7-P, dated December 6, 2011 № 27-P, dated June 29, 2012 № 16-P and others [in Russian].
11. *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 22 apreliia 2013 g. № 8-P* [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation dated April 22, 2013 № 8-P]. *Rossiiskaia gazeta*, April 30, 2013, no. 94 [in Russian].

V.E. Volkov\*

## CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF WELFARE STATE IN THE CONDITIONS OF INFORMATION ASYMMETRY

The article analyses the problems of ensuring the constitutional characteristics of the Russian Federation as a welfare state in conditions of the development of information society. Based on the analysis of state policy in the field of information and measures for its implementation, it is concluded that it is necessary to take into account the patterns of network relations in lawmaking and law enforcement. It is proposed to highlight the information aspect of social state, the most important role of which is played by intellectual resources. Particular cases of restricting the rights of Russian citizens to access to information are considered and the readiness of state and its bodies to implement the information aspect of social state is evaluated.

**Key words:** human rights, freedom of speech, freedom of mass information, protection of personal data, information asymmetry, social state.

---

\* Volkov Vladislav Eduardovich ([volkov@ikafedra.com](mailto:volkov@ikafedra.com)), Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.