

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

На правах рукописи

Павлов Иван Юрьевич

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА
К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

**Москва
2008**

Диссертация выполнена в секторе информационного права Института государства и права Российской академии наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент
Монахов Виктор Николаевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Кузнецов Петр Уварович

кандидат юридических наук, доцент
Шевурдяев Станислав Николаевич

Ведущая организация:

*Санкт-Петербургский
государственный университет*

Защита диссертации состоится «19» февраля 2009 года в 13:00 часов на заседании Диссертационного Совета Д.002.002.02 при Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, Москва, ул. Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, Москва, ул. Знаменка, 10.

Автореферат разослан «23» декабря 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук
С.В. Королев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Право на доступ к информации является одним из фундаментальных прав в любом правовом демократическом государстве. Доступность официальной информации направлена как на обеспечение личных интересов индивидуума, связанных с возможностью реализовать свои права и свободы, так и на его участие в делах общества и государства. Доступ физических и юридических лиц к официальной информации является основой осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

В своем выступлении на заседании Президиума Государственного Совета в Петрозаводске 17 июля 2008 года, посвященном реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что свободный доступ граждан к информации – это одна из самых значимых характеристик демократического развития¹.

Конституция РФ² в статье 29 закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Именно эта конституционная норма является главным правовым регулятором в вопросах обеспечения свободы информации, открытости государственных органов, органов местного самоуправления, а также прозрачности и гласности принимаемых ими решений.

Среди всех разновидностей информации особым интересом по критерию высокой социальной значимости и востребованности пользуется официальная информация, или, как ее еще называют, информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Это обусловлено самой спецификой функций, возложенных на эти органы. Нормотворческая, управленческая и контрольная функции государственного аппарата характеризуются наличием и оборотом значительного объема информации, на основе которой готовятся, принимаются и реализуются государственные решения. Качество таких решений в демократическом государстве должно

¹ Электронный ресурс – Режим доступа http://www.kremlin.ru/appears/2008/07/17/2341_type63378type63381_204340.shtml свободный

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета № 197, 25.12.1993.

обеспечиваться рядом мер, основной из которых является система общественного контроля над деятельностью государства.

Социальная важность права на доступ к официальной информации очевидна, поскольку прозрачность и открытость в деятельности властных структур снижает возможность злоупотреблений с их стороны, а значит, повышает уровень защищенности прав и свобод человека.

Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 года³, ставит соблюдение конституционного права человека и гражданина в области получения информации и пользования ею на первое место среди национальных интересов России в информационной сфере.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации⁴, утвержденная Президентом РФ 7 февраля 2008 года, среди других ставит перед органами власти задачи по обеспечению высокого уровня доступности для населения информации и технологий, а также совершенствованию системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

Указанные документы по праву можно считать национальной концепцией, определяющей информационную политику государства на ближайшую перспективу и устанавливающей основные направления развития информационных отношений между государством, обществом и человеком.

Для решения поставленных задач государство обязано создать условия для равного доступа граждан к официальной информации (информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления). В области совершенствования системы государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере основным является развитие законодательных механизмов.

Поставленные задачи обуславливают необходимость нормативного закрепления общественных отношений в развивающейся информационной сфере. В последнее время было принято значительное число нормативных правовых актов, регламентирующих сферу доступа к информации, в том числе к официальной информации (Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон «О персональных данных», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др.).

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 года № Пр-1895 // Российская газета № 187, 28.09.2000

⁴ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212 // Российская газета № 34, 16.02.2008

Несмотря на активное развитие законодательства, регулирующего информационную сферу, в настоящее время в законодательстве должным образом не определены правовые средства и механизмы доступа заинтересованных лиц к официальной информации. Более того, в России до сих пор отсутствует нормативно закреплённое определение понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Недостатки законодательного регулирования этих отношений негативно отражаются на правоприменительной практике. Заинтересованные лица испытывают трудности при реализации и защите своего права на доступ к официальной информации. Определённые проблемы в связи с этим возникают и в деятельности правоприменительных органов.

Все эти факторы в совокупности обусловили возникновение научного интереса к проблеме правового обеспечения доступа к официальной информации как чрезвычайно актуальной и практически значимой.

Построение демократического правового государства возможно только при наличии эффективной системы информационного взаимодействия между государством, обществом и человеком. Пока прозрачность власти и механизмы реализации открытости информации о ее деятельности не станут законодательно оформленной реальностью, борьба с коррупцией и бюрократизмом останутся лишь декларативными нормами. В связи с этим практическую значимость имеет исследование системы правового обеспечения доступа к официальной информации через анализ правовых основ, а также практики применения соответствующих нормативных правовых актов.

Степень разработанности темы исследования. Проведенный в диссертационной работе анализ действующего законодательства Российской Федерации на предмет закрепления в нем права граждан на доступ к официальной информации (информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления) позволяет сделать вывод о том, что первые шаги в направлении его законодательного урегулирования уже сделаны. Несмотря на это, многие существенные вопросы, решить которые необходимо для реализации конституционного права на доступ к информации, до сих пор не нашли своего достаточного отражения в правовых нормах.

Право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как юридическая категория исследовано недостаточно, его место в системе прав и свобод определено не в полной мере.

Теоретической основой диссертационного исследования являются труды в области теории права и информационного права А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, А.А. Антопольского, Ю.М. Батурина, И.Л. Бачило, А.Б. Венгерова, О.А. Городова, В.А. Копылова, П.У. Кузнецова, В.Н. Лопатина, В.Н. Монахова, Ю.Г. Просвирнина, М.М. Рассолова, Л.И. Спиридонова, Б.Н. Топорнина, А.А. Фатьянова, В.Е. Чиркина, С.А. Шевердяева и др.

Настоящее исследование также основывается на трудах по административному и гражданскому праву Д.Н. Бахраха, И.А. Покровского, А.П. Сергеева, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой и других исследователей.

Нормативную основу диссертационной работы по изучению системы правового обеспечения доступа к официальной информации составляют национальные и международные нормативные правовые акты, а также акты законодательства зарубежных стран.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы анализа, толкования и обобщения правовых актов и практических материалов.

В ходе исследования были использованы такие методы научного познания, как: сравнительно-правовой, формально-юридический, теоретико-прогностический, метод системного анализа, логический метод. Их применение позволило рассматривать исследуемые объекты всесторонне, в их взаимосвязи и целостности.

Объект исследования составляют правовые отношения, характеризующие систему связей по поводу обеспечения реализации и защиты права граждан на доступ к официальной информации (информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления).

В настоящем исследовании в меньшей степени отражены вопросы, касающиеся доступа к информации о деятельности судебных органов. Специфика деятельности этих органов обуславливает необходимость ее более детального учета при проведении подобных исследований. Между тем затронутые при проведенном исследовании вопросы и сформулированные идеи в равной степени релевантны для правоотношений по доступу к информации о деятельности судебных органов. Проведенное исследование может послужить отправной точкой для проведения подобного анализа в отношении доступа к информации о деятельности судебных органов.

В настоящей работе рассматриваются нормативные правовые акты, а также правоприменительные решения по состоянию на 1 сентября 2008 года.

Предметом исследования является информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основной целью диссертационного исследования является оценка текущего состояния законодательства о доступе к официальной информации в Российской Федерации, практики применения этого законодательства, а также выработка подходов для совершенствования указанного законодательства и правоприменительной практики. Поставленная цель будет достигнута посредством проведения комплексного анализа различных аспектов реализации и защиты права на доступ к официальной информации.

Для достижения выбранной цели в диссертационном исследовании поставлены следующие задачи:

- определение места и роли информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в системе общественных отношений;

- исследование и определение понятийного аппарата категории «право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и всех составляющих эту категорию ключевых элементов с целью их уточнения и согласования;

- исследование основ регулирования права на доступ к официальной информации в международных актах и зарубежном законодательстве;

- исследование законодательной базы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также перспектив по совершенствованию этого законодательства;

- выявление основных проблем развития открытости и общедоступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации посредством выявления пробелов, противоречий и коллизий в правовом регулировании и подготовка предложений по их устранению;

- разработка и обоснование конкретных предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования. До настоящего момента в отечественной правовой науке многие вопросы нормативно-правового регулирования реализации права граждан на доступ к официальной информации не подвергались комплексному изучению и анализу, либо были изучены недостаточно. Чаще всего проблема обеспечения доступа граждан к официальной информации

рассматривалась в ряду прочих правомочий, составляющих право на информацию, гарантированное нормами Конституции РФ.

Между тем, остаются по-прежнему актуальными проблемы соотношения толкования и применения установленных в Конституции РФ информационно-правовых норм, нет достаточной четкости в определении механизмов реализации и защиты права на доступ к официальной информации, а также в понимании структуры и содержания самого понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», право на доступ к которой должно обеспечиваться правовыми средствами.

В представленной диссертации проведено комплексное научное исследование нормативно-правового регулирования различных аспектов реализации и защиты права на доступ к официальной информации (информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления), определены координаты этого права в системе норм действующего законодательства. На основе проведенного исследования разработаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

В исследовании раскрыта структура и содержание правовой категории «право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ряда связанных с ней понятий, обобщен международный, зарубежный и отечественный опыт регулирования права на доступ к такой информации, выявлены пробелы, коллизии и противоречия в системе норм действующего законодательства, регулирующего соответствующую сферу общественных отношений, проанализированы возможные механизмы обеспечения права граждан на доступ к официальной информации.

Проведенное исследование позволило вынести на защиту следующие основные положения:

1. На основе анализа терминологии в сфере доступа к официальной информации, в диссертации предлагается определение термина «право на доступ к информации», под которым автор понимает «комплекс правомочий по поиску и получению информации, обеспечивающих для субъекта возможность ее использования». На основании выработанной терминологии и используемых в нормативной технике дефиниций автор предлагает определить понятие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как *информацию, получаемую и (или) создаваемую государственными органами и органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами.*

2. В диссертации отстаивается позиция, что в рамках действующего в Российской Федерации законодательства существует правовая основа для реализации и защиты права на доступ к официальной информации (информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления). Так, в ходе исследования были определены конкретные нормы законодательства, позволяющие обеспечивать доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

На основе анализа конституционных положений и их соотношения в регулировании доступа к официальной информации, автор приходит к выводу, что основным конституционным регулятором права на доступ к информации такого рода являются положения ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. Положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ предоставляют дополнительные гарантии этого права в отношении той официальной информации, которая непосредственно затрагивает права и свободы заинтересованных лиц.

3. Выявлены пробелы, противоречия и коллизии в нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения доступа к правовой и экологической информации. В частности, несмотря на высокую степень социальной значимости, в действующем законодательстве не раскрыто определение терминов «экологическая информация» и «информация о состоянии окружающей среды». Кроме того, выявлена коллизия между положениями Федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О гидрометеорологической службе» в части возможности отнесения информации о состоянии окружающей среды к категории ограниченного доступа. В отношении доступности правовой информации, выявлено противоречие ч. 3 ст. 15 Конституции РФ отдельных положений Указа Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», допускающих возможность издания и применения неопубликованных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

По результатам проведенного исследования автором сформулированы предложения по разрешению этих противоречий, коллизий и пробелов.

4. Выявлены проблемы нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере ограничения права на доступ к официальной информации (информации о деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления), а также сформулированы предложения по решению этих проблем.

Так, одной из основных проблем в сфере регулирования отношений по необходимому ограничению прав граждан на доступ к официальной информации является противоречивость действующих правовых норм о государственной тайне и служебной информации ограниченного распространения. В исследовании уделяется особое внимание анализу имеющихся противоречий в этой сфере, и формулированию предложений по их устранению.

В диссертации предлагается пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее как не относящуюся к государственной тайне, полученную государственным органом или органом местного самоуправления информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны к ней будут относиться все иные (за исключением государственной тайны) виды информации ограниченного доступа, находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления.

В исследовании обосновывается необходимость разработки федерального закона, регулирующего вопросы обращения с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа (государственной и служебной тайне).

5. Выявлены проблемы нормативно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения общедоступности официальной информации. Так, на примере информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти сформулированы конкретные предложения по принятию соответствующего нормативного правового акта, снимающего указанные проблемы. Так, в диссертации обосновывается необходимость принятия Постановления Правительства РФ, которым будут определены технологические, программные, лингвистические, организационные и правовые требования, предъявляемые к официальным сайтам Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Разработанный автором проект такого постановления является приложением к настоящей диссертации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его положения, а также разработанные рекомендации могут быть использованы для совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в информационной сфере.

Сделанные выводы и предложения могут быть использованы как для дальнейшего анализа и осмысления сложившейся ситуации по

реализации конституционного права на свободный поиск и получение информации в выбранном для диссертационной работы аспекте, так и при разработке проектов нормативных правовых актов, призванных обеспечить реализацию права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Проведенное исследование может иметь ценность также для правоприменительных органов при формировании информационной политики и подготовке соответствующих управленческих решений.

Автор принимал непосредственное участие в судебных процессах, упомянутых в настоящем исследовании. Так, в результате одного из таких дел судом было вынесено решение, обязывающее ряд федеральных органов исполнительной власти создать свои официальные сайты и наполнить их информацией о своей деятельности. Это судебное решение приобрело прецедентный характер для других органов власти. Другим практическим результатом проделанной автором работы являются позитивные изменения в деле обеспечения открытости и общедоступности национальных стандартов на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в сети Интернет.

Материалы диссертации могут использоваться в учебном процессе, при преподавании курса информационного права.

Результаты проведенного исследования, основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на заседаниях сектора информационного права Института государства и права РАН, в статьях, публикациях и выступлениях на парламентских слушаниях, международных и российских научно-практических конференциях, а также в практической деятельности автора, в том числе при реализации государственных заказов и участии в упомянутых выше судебных процессах.

Автор делал доклад на парламентских слушаниях на тему «Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственной тайне», которые были организованы Комитетом по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в октябре 2008 года, выступал на различных научных и научно-практических, в том числе международных конференциях с докладами по теме диссертации. В частности, в 2007 году автор был участником шестой межрегиональной конференции «Информационные технологии и решения для «Электронной России», проходившей в рамках международного IT-форума 7-8 июня 2007 года в Ханты-Мансийске. Автор также является постоянным участником ежегодной международной конференции «Право и Интернет».

Автор являлся основным специалистом, привлеченным для реализации государственного заказа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по разработке Методических рекомендаций по формированию единой концепции обеспечения общедоступности государственных информационных ресурсов и обеспечения открытости и общедоступности информации о деятельности органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (государственный контракт от 14 декабря 2007 года № 1106); государственного заказа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по анализу информационных систем федеральных органов исполнительной власти и правоприменительной практики обеспечения доступа граждан к таким информационным системам (государственный контракт от 26 ноября 2007 года № 2152-05-07); а также ряда других государственных заказов по информационной тематике.

По теме диссертации опубликовано восемь статей.

Структура работы. Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение; две главы, объединяющих 9 параграфов; заключение; библиографический список использованных нормативно-правовых источников, судебной практики и литературы; а также приложение, представляющее собой проект Постановления Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, размещаемой на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В **о введении** обосновывается актуальность темы исследования, показана степень научной разработанности, определены цель, задачи, объект и предмет, методологические и теоретические основы исследования, сформулирована научная новизна, теоретическое и практическое значения результатов исследования, а также указана форма их апробации.

Первая глава **«Нормативно-правовое регулирование доступа к официальной информации»** состоит из пяти параграфов. В первом параграфе **«Понятие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ее социальная значимость»** подробно исследуются существо и специфика информации о

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Специфика этой категории информации заключается в том, что, во-первых, государственные органы и органы местного самоуправления являются владельцем самого большого объема социально значимой информации, как правило, включающей в себя все другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес в силу своего влияния на все сферы человеческой деятельности (правовая информация, экологическая информация, информация о чрезвычайных ситуациях и т.п.). Во-вторых, информационные ресурсы органов власти являются самыми востребованными в обществе. В-третьих, право на доступ к таким ресурсам является сравнительно новым для Российской Федерации, а законодательство в этой сфере – самым молодым.

Также в этом параграфе исследуются терминологические аспекты, касающиеся права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В исследовании предлагается определение термина «право на доступ к информации», как комплекса правомочий по поиску и получению информации, обеспечивающих для субъекта возможность ее использования.

Автор указывает на то, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует определение понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В связи с этим, автор предлагает определить этот термин следующим образом: **информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – информация, получаемая и (или) создаваемая государственными органами и органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами.**

Применительно к рассматриваемым правоотношениям в исследовании предлагается определить термин «государственные органы», как органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также созданные ими на основании действующего законодательства иные органы. В предложенной формулировке под понятие «государственный орган» попадают не только те структуры, которые наделены властными полномочиями, но и множество иных государственных образований, хотя и не наделенных такими полномочиями, но в силу возложенных на них публичных функций представляющих собой объект общественного интереса.

Нормативное закрепление этих понятий в законодательстве позволит избежать лишних споров по поводу того, относится или нет та или иная информация к категории информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В параграфе также представлен взгляд автора на соотношение норм ч. 2 ст. 24 и ч. 4 ст. 29 Конституции РФ в вопросах регулирования доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Автор считает, что роль конституционного базиса права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления играют положения ч. 4 ст. 29, а не ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

Положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ в определенной степени дублируют общие нормы ч. 4 ст. 29, а также ч. 3 ст. 55 Конституции РФ применительно к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы лиц. Вместе с тем, основной, но не самой очевидной специфичной особенностью нормы ч. 2 ст. 24 Конституции РФ автор выделяет то, что ее положения сформулированы не как описание права человека, а в виде определения обязанности органа власти: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами...». На основе буквального толкования положений ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, автор делает вывод о том, что, если иное не предусмотрено федеральным законом, 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 о том, что в органе власти имеется такая информация (проактивный способ).

Таким образом, право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления основывается на положениях ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, а положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ предоставляют дополнительные гарантии этого права в отношении той информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которая непосредственно затрагивает права и свободы субъектов.

Во втором параграфе «**Международное и зарубежное законодательство о доступе к официальной информации**» автор представляет обзор международных актов в сфере доступа к информации о деятельности органов власти, а также подробно останавливается на

исследовании внутреннего законодательстве трех стран Великобритании, США и Швеции.

Проведенный анализ показал, что право на доступ к информации о деятельности органов власти закреплено на международном уровне, в частности, в ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵. Вместе с тем, автор указывает, что сложившаяся практика применения положений этой статьи Европейским судом по правам человека свидетельствует о весьма ограничительном толковании этой нормы. В частности, под защиту этой нормы не попадают случаи отказа органов власти предоставить гражданину информацию о своей деятельности.

В каждой из выбранных юрисдикций автор выделяет присущие им специфические особенности, которые могут быть учтены при разработке соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

В частности, опыт деятельности Уполномоченного по информации и Трибунала по информации в Великобритании может быть интересен с точки зрения перспективы внедрения в Российской Федерации подобной дополнительной (внесудебной) формы защиты права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Также представляется применимым для российских условий введение неминуемой ответственности должностных лиц за необоснованный отказ в предоставлении информации – характерной для законодательства США. В соответствии с законодательством Швеции любое лицо имеет право один раз в течение календарного года запрашивать, какая информация об этом лице находится в распоряжении правительственных ведомств. Установление подобного правила в Российской Федерации могло бы создать условия для эффективной реализации положений ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

В третьем параграфе **«Основы российского законодательства о доступе к официальной информации»** автором представлен исторический и семантический анализ положений российского законодательства в указанной сфере.

На основе проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что действующие в России с 1995 года федеральные и региональные законы содержат нормы, закрепляющие право любых заинтересованных

⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в г. Риме 04.11.1950, вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 6 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) // Собрание законодательства Российской Федерации 2001. № 2 ст. 163.

лиц на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем, наряду с провозглашением права на доступ к такой информации, в законодательных актах не определены правовые механизмы реализации этого права.

Здесь же дан подробный анализ положений действующего законодательства, касающегося регулирования вопросов ограничения права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, проиллюстрированный примерами из правоприменительной, в том числе судебной практики. Автор выдвигает тезис о том, что критерии идентификации конкретной информации для отнесения ее к категории ограниченного доступа должны быть определены специальным федеральным законом.

В исследовании подробно отражены юридические аспекты, связанные с отнесением информации о деятельности органов власти к государственной и служебной тайне.

Автор указывает на то, что установленные действующим законодательством, весьма непрозрачные процедуры засекречивания конкретной информации на практике позволяют оставлять в тени государственной тайны целые массивы общественно значимой информации.

В частности автор указывает на целый ряд недостатков Закона РФ «О государственной тайне». Первый и самый серьезный недостаток – государственная тайна в ее сегодняшнем правовом понимании носит все признаки ведомственной тайны. Закрепление в действующем законодательстве возможности для большинства ведомств издавать свои секретные перечни сведений, подлежащих засекречиванию, привело к тому, что в одном ведомстве считается открытой та информация, которая считается секретной в другом. Действующий закон не определил условия для формирования единого перечня сведений, распространяющегося на все ведомства в Российской Федерации.

Второй недостаток – законом предусматривалась возможность издания и применения неопубликованных ведомственных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан – приказов, утверждающих развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Как следствие, в настоящее время граждане лишены возможности дать правовую оценку той или иной информации с точки зрения ее отнесения к государственной тайне.

Таким образом, автор критически оценивает действующее в настоящее время правовое регулирование вопросов отнесения информации к категории государственной тайны.

Решению этой проблемы могло бы способствовать радикальное реформирование законодательства в этой сфере. Представляется, что преобразование действующей трехуровневой системы перечней (Федеральный закон – Указ Президента РФ – ведомственный акт, утверждающий перечень сведений, подлежащих засекречиванию) в двухуровневую (Федеральный закон – Указ Президента РФ, утверждающий перечень сведений, подлежащих засекречиванию) устранило бы многие недостатки действующего законодательства. Это помогло бы избавиться от ведомственного подхода в вопросах отнесения тех или иных сведений к государственной тайне, а также сделало бы законодательство в этой сфере более прозрачным и понятным как для правоприменителей, так и для граждан.

Автор указывает на то, что на практике встречаются случаи, когда ограничения на доступ к информации в нарушение Конституции РФ и федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливаются подзаконными актами. Одним из ярких тому примеров является Постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 года «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти»⁶, критический анализ которого представлен в исследовании.

Согласно п. 1.2. Постановления, к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения является не конкретные объективные факторы, а субъективная категория – «служебная необходимость», возникает повод для возможности принятия произвольных правоприменительных решений. Это позволяет сделать вывод о том, что формулировка Постановления № 1233 обесценивает существо конституционного права граждан на доступ к информации, поскольку ставит его реализацию в зависимость от неограниченного усмотрения должностного лица. Неконкретность правовой нормы нарушает конституционный принцип о равенстве всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ), поскольку создает предпосылки для различных (порой противоположных друг другу) правоприменительных решений по одному и тому же вопросу.

Так, например, само Постановление № 1233 в момент его издания в 1994 году было отнесено к служебной информации ограниченного

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, № 30 (ч. II), 25.07.2005, ст. 3165.

распространения и вышло с пометкой «для служебного пользования», т.е. отнесено к категории информации с ограниченным доступом. Спустя более 10 лет после издания Постановление № 1233 было официально опубликовано в полном объеме без каких-либо изъятий. Какие же сведения, содержащиеся в его тексте, послужили поводом для присвоения всему документу пометки «для служебного пользования» так и осталось неясным.

Наличие дополнительной самостоятельной разновидности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа представляется чрезмерным, поскольку термин «служебная тайна» в его сегодняшнем понимании может полностью перекрываться понятием «государственная тайна».

Вместе с тем, автор отмечает, что при определенных обстоятельствах органы власти становятся обладателями информации, которая хотя и не является государственной тайной, но ее конфиденциальность должна быть обеспечена в соответствии с федеральными законами в интересах иных лиц.

Например, тайна усыновления не является государственной тайной, но усыновители вправе рассчитывать на то, что органы власти (в частности органы ЗАГС), которые могут владеть указанной информацией на законных основаниях, обеспечат ограничение доступа посторонних лиц к такой информации. Таким образом, существует целый массив не являющейся государственной тайной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой должен быть ограничен в интересах иных лиц.

В связи с этим, автором предлагается пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее как не относящуюся к государственной тайне, полученную государственным органом или органом местного самоуправления информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны, к ней будут относиться все иные (кроме государственной тайны) виды информации ограниченного доступа находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления.

При принятии предложенного подхода имеет смысл разработать федеральный закон, регулирующий вопросы обращения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа (государственной и служебной тайне). В этом законе должны быть установлены критерии отнесения определенных сведений к категории государственной тайны, дано определение категории служебной тайны, а

также определены единые для государственной и служебной тайны процедуры обращения с информацией, подпадающей под эти категории. При этом, принятия специального Федерального закона «О служебной тайне» не требуется, поскольку отношения в этой сфере будут регулироваться федеральными законами, которые устанавливают конфиденциальность определенных видов информации (например, Федеральный закон «О коммерческой тайне», Семейный кодекс Российской Федерации и т.д.).

Таким образом, действующее законодательство об ограничении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления имеет множество недостатков, часть которых носит концептуальный характер. Ряд положений законодательства вступают в противоречие с конституционными нормами. Устранению указанных недостатков законодательства будет способствовать принятие новых и изменение действующих нормативных правовых актов с учетом отмеченных в настоящем параграфе обстоятельств.

В четвертом параграфе **«Проблемы правового регулирования доступа на примере экологической и правовой информации»** исследуются юридические проблемы, противоречия и коллизии в правовом поле регулирования указанных видов информации.

В параграфе указывается на то, что несмотря на имеющийся в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Законе РФ «О государственной тайне» запрет на ограничение доступа к информации о состоянии окружающей среды, Федеральный закон «О гидрометеорологической службе»⁷ предусматривает возможность ограничения доступа к такой информации.

Автор приводит подробный анализ положений действующего законодательства, регулирующего различные аспекты доступа к экологической информации, отмечая то, что государственные органы являются обладателями большого объема экологической информации, аккумулируемой в различных государственных информационных системах. Автор обращает внимание на то, что национальное российское законодательство хотя и использует, но не раскрывает такие понятия, как «экологическая информация», «сведения о состоянии экологии», «информация о состоянии окружающей среды». При определении этих понятий автор предлагает ориентироваться на нормы международного законодательства, в частности на положения Модельного закона «О доступе к экологической информации»⁸, а также Конвенции «О доступе к

⁷ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 27.07.1998, ст.3609.

⁸ [Э л е к т р о н н ы й р е с у р с] – Р е ж и м д о с т у п а :
<http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200017&nd=901914300> свободный.

информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (в рамках ООН, совершена в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года)⁹.

Вместе с тем, автор критически оценивает некоторые положения упомянутых международных актов. Так в исследовании указывается на то, что они в большей мере ограничивают право граждан на доступ к экологической информации, чем нормы действующего национального законодательства России. В частности, статья 9 Модельного закона перечисляет целый ряд оснований, по которым государство может отказать в предоставлении экологической информации. В частности: *государство вправе отказать в предоставлении экологической информации, когда запрос на получение экологической информации сформулирован в слишком общем виде либо в откровенно обструкционной или провокационной форме.*

Несомненно, что столь размытое основание может служить поводом к отказу в предоставлении информации.

Согласно пункту 4 статьи 4 Орхусской Конвенции, в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

а) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;

б) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;

с) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;

д) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;

е) права интеллектуальной собственности;

ф) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;

г) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством

⁹ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200017&nd=901892864> свободный.

поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала; или

h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например местам размножения редких видов.

Между тем, национальное российское законодательство не содержит подобных оснований для ограничения доступа к экологической информации. Наоборот, в соответствии с действующим законодательством – доступ к экологической информации вовсе не может быть ограничен.

В исследовании также указывается на то, что препятствием на пути поиска и получения экологической информации сегодня выступает необходимость лицензирования деятельности по мониторингу состояния окружающей среды и ее загрязнения. Эти требования установлены Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁰, ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», а также Постановлением Правительства РФ № 497 от 13 августа 2006 года, которым утверждено Положение о лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях¹¹. Согласно этому Положению, лицензированию подлежит следующая деятельность:

а) определение метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик окружающей природной среды;

б) определение уровня загрязнения (включая радиоактивное) окружающей природной среды (атмосферного воздуха, почв, поверхностных вод и морской среды, в том числе по гидробиологическим показателям);

в) подготовку и предоставление потребителям прогностической, аналитической и расчетной информации о состоянии окружающей природной среды, о ее загрязнении (включая радиоактивное);

г) формирование и ведение банков данных в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях.

Как видно, этот перечень практически исчерпывающе приводит виды деятельности природоохранных и экологических организаций, так и индивидуальных исследователей проводящих изучение тех или иных экологических проблем. Таким образом, значительный комплекс мероприятий по поиску, получению, обработке и распространению экологической информации в настоящее время находится под государственным лицензионным контролем. Такое положение дел может

¹⁰ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 33, 13.08.2001, ст. 3430.

¹¹ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 34, 21.08.2006, ст. 3685.

негативно сказаться на гарантиях конституционного права граждан на доступ к экологической информации и требует исправления путем принятия соответствующих поправок в действующее законодательство о лицензировании. Автор полагает, что деятельность по сбору и использованию экологической информации должна быть исключена из перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, поскольку это создает несправедливый ценз для пользователей (потребителей) такой информации.

Анализируя юридические проблемы доступа к правовой информации, автор приходит к выводу, что существенным препятствием для реализации этого права граждан являются положения пунктов 8, 10 и 12 (часть 2) Указа Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹², в той части, в которой они допускают возможность издания и применения не подлежащих официальному опубликованию нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Указанные положения противоречат требованиям части 3 статьи 15 Конституции РФ, п. 1 части 4 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и нарушают право граждан на свободный доступ к правовой информации.

На основе анализа автор предлагает внести в нормативный правовой акт Президента РФ соответствующие изменения, устранив его противоречие требованиям Конституции РФ и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В пятом параграфе **«Перспективы совершенствования законодательства о доступе к официальной информации»** автор обосновывает необходимость принятия специального федерального закона, регулирующего доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Проект такого закона был направлен Правительством РФ в Государственную Думу для его рассмотрения лишь в начале 2007 года. Работа по разработке проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» началась в Министерстве по экономическому

¹² Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 22, 1996, ст.2663.

развитию и торговле Российской Федерации еще в 2002 году. На необходимость принятия подобного закона неоднократно указывал второй Президент РФ В.В. Путин, в частности – в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 25 апреля 2005 года¹³. Необходимость принятия закона о доступе к информации не раз подчеркивалась и во многих научных исследованиях и публикациях ведущих специалистов в области информационного законодательства¹⁴. Однако, несмотря на то, что проект этого закона был «в основном» одобрен на заседании Правительства РФ 23 июня 2005 года, потребовалось еще более полутора лет, чтобы он «дошел» до стен Государственной Думы. Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 17 апреля 2007 года, после чего его рассмотрение вновь было приостановлено.

Медлительность в этом процессе автор объясняет чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных, наиболее закрытых государственных органов, так и для всего пока еще далекого от прозрачности государственного аппарата.

Законопроект призван урегулировать отношения по обеспечению граждан информацией о деятельности органов власти всех ветвей и уровней. Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Законопроектом предусмотрена презумпция открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением информации, отнесенной в установленном федеральными законами порядке к государственной тайне или к служебной тайне. Законопроект устанавливает механизм реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также определяет условия для привлечения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления к ответственности за нарушение права граждан и организаций на доступ к информации.

В числе недостатков законопроекта автор называет не вполне корректную формулировку понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В связи с

¹³ Послание Президента Российской Федерации от 25 апреля 2005 года // Российская газета, № 86, 26.04.2005.

¹⁴ См. например: Волчинская Е.К. Проблемы законодательного регулирования доступа к информации // Административная реформа в России. М., 2006 г.; Бачило И.Л. Каким быть Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и защите информации»? // Информационное право, № 1 (4), 2006 г.; Терещенко Л. Право на доступ к информации в системе российского права // Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации: Сб. статей / Комиссия по свободе доступа к информации. – М., 1999.

этим предлагается изменить определение, раскрыв его в соответствии с формулировкой, предложенной в первом параграфе настоящего исследования. Автор отмечает и другие недостатки законопроекта. Так, вместо того, чтобы закрепить, какие сведения **должны быть** размещены на официальных сайтах органов власти, законопроект закрепляет перечень сведений, которые **могут быть** там размещены. Беспомощный характер этой нормы лишает законопроект ожидаемой от него эффективности в части определения обязанности органов власти распространять определенные категории информации о своей деятельности посредством их размещения в сети Интернет.

Вместе с тем, в исследовании отмечается, что указанные недостатки законопроекта носят устранимый характер и могут быть исправлены в ходе его дальнейшего рассмотрения в Государственной Думе. Кроме того, социальный эффект, который может быть достигнут после принятия данного законопроекта, намного важнее, чем отдельные его недостатки.

Вторая глава **«Практика обеспечения права граждан на доступ к официальной информации»** состоит из четырех параграфов. В первом параграфе **«Формы и способы обеспечения доступа к официальной информации»** автор дает характеристику двум формам (предоставление и распространение), а также шести способам доступа к информации:

- 1) обнародование (опубликование) информации;
- 2) размещение информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- 3) размещение информации в общественно доступных местах;
- 4) ознакомление пользователей с документами;
- 5) присутствие граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов;
- 6) предоставление информации по запросу.

Автор указывает на то, что в настоящее время органы власти недостаточно эффективно используют такой способ распространения информации о своей деятельности, как ее размещение в общедоступных местах. В большинстве случаев этот способ сводится к организации информационных стендов, которые размещаются непосредственно в помещениях органов власти. Вместе с тем, потенциал данного способа не исчерпывается лишь информационными стендами и досками объявлений. К общественно доступным местам, посредством которых можно было бы эффективно распространять информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относятся:

1. отделения Сбербанка России;

2. отделения почтовой связи ФГУП «Почта России»;
3. библиотеки;
4. отделения (отделы) внутренних дел и участковые милиционеры;
5. государственные юридические бюро по оказанию бесплатной юридической помощи;
6. канцелярии судебных участков мировых судей;
7. государственные учебные заведения (школы, гимназии, колледжи, институты, университеты);
8. государственные учреждения здравоохранения (поликлиники и больницы).

В исследовании указывается, что указанные типы учреждений имеют самую развитую сеть в регионах, являются самыми доступными местами для населения, некоторые из них работают круглосуточно.

Размещение всех информационных материалов на соответствующих официальных сайтах позволило бы создать на базе каждого из вышеупомянутых учреждений пункт общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В исследовании отмечается, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться либо путем ее предоставления, в частности, по запросу, либо путем ее распространения, в частности, посредством размещения такой информации на официальных сайтах соответствующих органов власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в общественно доступных местах. Упомянутые способы являются самыми эффективными средствами реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов.

Между тем, в заключение параграфа подчеркивается, что в настоящее время не существует федерального закона, определяющего механизм реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Нормы, регулирующие право на такую информацию, в определенной степени носят декларативный характер. Отсутствие достаточной системности в правовом регулировании права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления создает препятствия для реализации конституционного права граждан. Принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» позволит снять эти проблемы.

Во втором параграфе «**Анализ типичных проблем, связанных с доступом к официальной информации**» автор представляет характеристику шести типичных проблем.

А) Неправомерный отказ в предоставлении доступа к официальной информации

На основе анализа положений законодательства автором отстаивается тезис о том, что любая, не являющаяся служебной или государственной тайной информация о деятельности государственных органов должна быть доступна для любых заинтересованных лиц. Между тем, правоприменительная практика свидетельствует о том, что органы власти ограничивают доступ не только к той информации, которая относится к государственной или служебной тайне. В этой части исследование проиллюстрировано примерами конкретных отказов органов власти в предоставлении информации, а также судебными прецедентами.

Весьма распространенной причиной отказов органов власти в предоставлении гражданам информации о своей деятельности является ссылка на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы.

Таким образом, правоприменители ограничивают сферу права на доступ только той информацией, которая непосредственно затрагивает права и свободы субъектов. К такому пониманию правоприменителей приводят положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, а также ч. 2 и 3 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Однако, как отмечалось в первой главе исследования, такое толкование законодательства представляется некорректным. Системное толкование положений ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 1, 2 и 3 ст. 3, ч. 2 ст. 5, ч. 1 п. 3 ч. 4 и ч. 5 ст. 8, ч. 1, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дает основания утверждать, что каждый имеет право на доступ не только к той информации, которая непосредственно затрагивает его права и свободы, но и к другой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, если запрашиваемая информация не отнесена федеральным законом к государственной или служебной тайне.

Б) Установление платы за доступ к официальной информации

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ любое ограничение прав и свобод человека и гражданина должно быть определено в федеральном законе. Очевидно, что установление платы за доступ к информации является одной из форм ограничения этого права.

Согласно ч. 9 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами. Таким образом, в исследовании утверждается, что легитимным будет считаться только такие случаи и условия установления платы за доступ к информации, которые определены в федеральном законе. При этом федеральный закон должен определять не только наименование (категорию) платных сведений, но и другие условия, в том числе размер платы за доступ к этим ресурсам.

Кроме того, необходимо учитывать, что согласно ч. 8 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», на бесплатной основе должна предоставляться следующая информация:

- 1) о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;
- 2) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица;
- 3) иная установленная законом информация.

В исследовании указывается на то, что в настоящее время в подавляющем большинстве случаев плата за доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определена ненадлежащим образом:

1. с пороком формы (плата установлена подзаконным нормативным правовым актом);
2. с пороком содержания (федеральным законом установлены только случаи или только условия установления платы).

В исследовании указывается на то, что при определении размера платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (статья 19 Конституции РФ) и принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан социально значимым интересам и целям, закрепленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Исследование проиллюстрировано примерами ссылок на конкретные нормативные акты, предусматривающие установление платы за доступ к информации.

В заключении автор приходит к выводу о том, что до вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», плата за предоставление информации о деятельности

государственных органов должна взиматься только в тех случаях и на тех условиях, которые определены федеральными законами. В случае определения таких случаев в подзаконных актах, взимание платы за предоставление доступа к информации о деятельности органов власти должно рассматриваться как нелегитимное. При этом, в случае, если информация о деятельности органов власти размещена в информационно-телекоммуникационных сетях, в частности – на официальном сайте органа власти в сети Интернет, то она также должна предоставляться на бесплатной основе.

В) Размещение официальной информации в сети Интернет

В определенных законодательством случаях доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должен обеспечиваться посредством ее размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и предоставления для пользователей удаленного доступа к этой информации (online доступ). Между тем, на практике часто встречаются случаи, когда органы власти игнорируют свою обязанность предоставлять online доступ к информации о своей деятельности.

Автор иллюстрирует исследование примерами из судебной практики по делам об оспаривании бездействия ряда федеральных органов исполнительной власти, которые либо не создали в Интернете свои официальные сайты, либо не разместили на них соответствующую информацию о своей деятельности.

Решением Дзержинского федерального суда Центрального района Санкт-Петербурга от 18 октября 2005 года¹⁵ было удовлетворено заявление гражданина. Этим решением суд обязал Федеральную службу охраны РФ в срок до 1 января 2006 года создать и разместить в сети Интернет информацию о своей деятельности согласно Перечню сведений о деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, утвержденному Постановлением Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 года. Шесть других федеральных органов исполнительной власти, суд обязал привести содержание размещенной в сети Интернет информации о своей деятельности в соответствие с тем же Перечнем и в тот же срок.

Решение суда по этому делу стало уникальным прецедентом и определенным стимулом для повышения качества содержания официальных сайтов всех органов власти. Исполнение данного решения

¹⁵ [Э л е к т р о н н ы й р е с у р с] – Р е ж и м д о с т у п а
<http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200007&page=11&nd=458200254> свободный

позволило сделать информацию о деятельности органов власти более доступной для граждан.

Другим примером проблем, связанных с неисполнением требования обеспечить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, посредством ее размещения в сети Интернет, является ситуация с доступностью национальных стандартов и других документов из Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, который ведется Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулированием).

Согласно ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании»¹⁶, в настоящее время национальные стандарты являются обязательными для их соблюдения в той части, в которой они определяют требования качества и безопасности продукции и услуг.

В соответствии с п. 1 ст. 43 Федерального закона «О техническом регулировании», национальные стандарты, а также информация об их разработке должны быть доступны заинтересованным лицам. Обязанность Ростехрегулирования по обеспечению свободного доступа к текстам национальных стандартов на своем официальном сайте в сети Интернет установлена целым рядом Постановлений Правительства РФ¹⁷.

Вместо того, чтобы обеспечить гражданам и организациям свободный доступ к текстам национальных стандартов, Ростехрегулирование посредством подведомственных организаций осуществляет их предоставление на платной основе.

В исследовании приводится пример из практики, когда гражданином была предпринята попытка оспорить в судебном порядке указанное ограничение доступа к текстам национальных стандартов. Решением Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 20 февраля 2006 года¹⁸, а также Определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 8 июня 2006 года¹⁹ созданная Ростехрегулированием практика была признана незаконным бездействием. На Ростехрегулирование была возложена обязанность обеспечить официальное опубликование национальных стандартов текстов национальных стандартов и общероссийских

¹⁶ См. Собрание законодательства Российской Федерации (часть I), № 52, 30.12.2002, ст. 5140.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2003 года № 594 « Об утверждении Положения об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 39, 29.09.2003, ст.3773.

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденным» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 25, 21.06.2004, ст. 2575.

¹⁸ [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200055&page=1&nd=458201493> свободный

¹⁹ [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200055&page=1&nd=458201859> свободный

классификаторов технико-экономической и социальной информации на своем официальном сайте в сети Интернет.

По состоянию на август 2008 года на официальном сайте Ростехрегулирования размещены тексты большей части национальных стандартов. Вместе с тем, автором отмечается целый ряд недостатков, существенным образом затрудняющих доступ заинтересованных лиц к национальным стандартам. Все выявленные недостатки были учтены автором при разработке требований к официальным сайтам органов власти в пятом параграфе второй главы настоящего исследования.

В числе других проблем доступа к информации о деятельности органов власти в исследовании названы и проанализированы следующие: делегирование государственными органами ведения государственных информационных ресурсов иным организациям; отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих процедуры создания, ведения и обеспечения доступа к конкретным государственным информационным системам и ресурсам; а также дифференцированный доступ к ресурсам, находящихся в «единых» государственных информационных системах.

В третьем параграфе **«Использование информационных технологий в целях обеспечения доступа к официальной информации»** представлена характеристика правового регулирования внедрения и использования информационных технологий в деятельности органов власти как средства обеспечения доступа к информации о своей деятельности.

В исследовании проанализированы основные акты в этой сфере:

Постановление Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»²⁰;

Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р «Об одобрении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года»²¹;

Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»²²;

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации № 5, 04.02.2002, ст. 531.

²¹ См. Российская газета, № 220, 07.10.2004.

²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 46, 14.11.2005, ст. 4720.

Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 года № 1024-р «Об одобрении Концепции региональной информатизации до 2010 года»²³;

Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 года № 632-р «Об одобрении Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»²⁴.

Автором делается вывод о том, что реализация концепции «Электронного правительства» призвана не только решить проблему доступа граждан к информации о деятельности органов власти, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества, а также повысить социальную ответственность чиновников.

В параграфе также указывается на необходимость проведения мониторинга официальных сайтов органов власти, как средства определения уровня эффективности использования информационных технологий в целях обеспечения доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В исследовании приводятся данные мониторинга содержания официальных сайтов федеральных и региональных органов власти, который проводится на ежегодной основе Институтом Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org. Результаты мониторинга 2007 года показали, что в целом федеральные органы исполнительной власти освещают свою деятельность лишь на 26,85%, что лишь на 3,28% выше аналогичного показателя по предыдущему году. Данный темп увеличения уровня открытости органов власти является, безусловно, недостаточным и ставит под сомнение эффективность предпринимаемых ведомствами мер²⁵.

В параграфе делается вывод о том, что использование информационных технологий в деятельности органов власти предоставляет им существенные возможности для обеспечения общедоступности информации о своей деятельности.

Технические возможности сети Интернет сделали официальные сайты самым эффективным средством для реализации взаимодействия органов власти с населением, наиболее удобным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности органов власти и доведения официальной точки зрения государства по тем

²³ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 24.07.2006, ст.3419.

²⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р «Об одобрении концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 20, 19.05.2008, ст. 2372.

²⁵ [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200175> свободный

или иным вопросам до сведения общественности. Ведение органами власти своих официальных сайтов призвано обеспечить гражданам и организациям независимо от мест проживания и расположения равный доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

До недавнего времени информирование населения о деятельности органов власти носило ограниченный и нерегулярный характер. Граждане могли узнавать о деятельности органов власти, в том числе о принимаемых нормативных правовых актах, только из средств массовой информации. Но ознакомиться с интересующей информацией из первоисточника, как правило, было доступно не каждому.

Внедрение в деятельность органов власти информационных технологий, создание и ведение ими своих официальных сайтов позволило найти решение важной проблемы обеспечения **общедоступности** информации об их деятельности. Стала очевидна необходимость «выхода» государственных органов и органов местного самоуправления в Интернет посредством создания и ведения своих официальных сайтов, доступных каждому 24 часа в сутки 7 дней в неделю.

Учитывая увеличивающуюся из года в год Интернет аудиторию, автором делается вывод о том, что официальный сайт становится самым эффективным средством распространения информации о деятельности органов власти среди неограниченного круга лиц.

Наличие у государственных органов и органов местного самоуправления полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Зная официальную точку зрения власти, ее можно анализировать, сравнивать с другой информацией, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей деятельности в режиме он-лайн, вынуждены становиться более ответственными по отношению к исполнению своих функций и обязанностей.

Вследствие этого обеспечение общедоступности информации о деятельности органов власти, посредством ее размещения в сети Интернет, позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, а также придать бизнесу большую степень стабильности. Вместе с тем, по содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне открытости-закрытости власти, доступности для граждан информации из государственных информационных ресурсов, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

В настоящее время практически все федеральные и региональные органы государственной власти имеют свои официальные сайты. У

большинства из них ведение сайтов регулируется своими нормативными правовыми актами.

Вместе с тем, в исследовании отмечается, что ни на федеральном, ни на региональном уровнях нормативно не определены технологические, программные, лингвистические, организационные и правовые требования, предъявляемые к официальным сайтам государственных органов и органов местного самоуправления.

В параграфе названы недостатки и пробелы действующего правового регулирования создания и ведения органами власти своих официальных сайтов.

В четвертом параграфе **«Перспективы совершенствования правоприменительной практики обеспечения права на доступ к официальной информации»** в числе мер по обеспечению общедоступности такой информации предлагается нормативно определить правовые, технологические, программные, лингвистические и организационные требования, предъявляемые к официальным сайтам государственных органов и органов местного самоуправления. В числе таких мер, в частности названо установление требований к форме (форматам) информации, подлежащей размещению на официальных сайтах, а также к срокам ее размещения.

Правовые, технологические, программные, лингвистические и организационные требования для официальных сайтов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти автор предлагает определить нормативным правовым актом Правительства РФ, проект которого был им разработан и представлен в качестве приложения к исследованию.

В **заключении** подводятся итоги и формулируются основные выводы и рекомендации, сделанные автором диссертационного исследования.

Основные идеи и положения, содержащиеся в диссертации, отражены в следующих публикациях автора:

1. Павлов И.Ю. Судебная защита права на доступ к информации // Российская юстиция № 4, 2007 – 0,3 п.л.;
2. Павлов И.Ю. Законодательное регулирование доступа граждан к информации о деятельности государственных органов // Информационное право № 1 (12), 2008 – 0,3 п.л.;
3. Павлов И.Ю. Шибалова Ю.Ю. Информационная открытость Интернет-представительств федеральных органов исполнительной

- власти // серия «Политология», Сборник научных трудов РАН Политическая наука № 4 2007 – 0,4 п.л.;
4. Павлов И.Ю. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти // Финансовый бизнес № 4 2006 – 0,4 п.л.;
 5. Павлов И.Ю. Право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и судебная практика его защиты // Сборник работ «Теоретические Проблемы Информационного Права» под редакцией д.ю.н. профессора И.Л. Бачило Институт государства и права Российской академии наук, 2006 – 0,8 п.л.;
 6. Павлов И.Ю. Интернет как инструмент борьбы с коррупцией: официальные сайты органов власти и открытость власти для населения // Сборник материалов шестой межрегиональной конференции «Информационные технологии и решения для «Электронной России», Ханты-Мансийск, 7-8 июня 2007 года, том 1 «Электронный гражданин» в «электронном государстве». Правовые аспекты информатизации. Издательство Уральского государственного университета, Екатеринбург, 2007. – 0,3 п.л.;
 7. Павлов И.Ю. Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти: прецеденты судебной практики // Балтийский юридический журнал № 1(8) 2006 – 0,3 п.л.;
 8. Павлов И.Ю. Доступ к информации: Государственная тайна и права человека // Экология и право № 15 2004 – 0,3 п.л.