

Короткова Маргарита Валерьевна

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ГРАЖДАНИНА В ИНФОРМАЦИОННОЙ
СФЕРЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук.

Научный руководитель
- доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации
Кабышев Владимир Терентьевич

Саратов

2014

О Г Л А В Л Е Н И Е

<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	4
<u>Глава I. ПРАВО ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</u>	18
§ 1.1. <u>Право на информацию и на доступ к информации: понятие, особенности, соотношение</u>	18
§ 1.2. <u>Доступ к информации о деятельности государственных органов Российской Федерации как гарантия их открытости</u>	37
§ 1.3. <u>Место права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации</u>	60
<u>Глава II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНИНА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</u>	83
§ 2.1. <u>Формы информационного обеспечения граждан как составляющие взаимодействия граждан и органов государственной власти</u>	83
§ 2.2. <u>Применение информационных технологий при взаимодействии граждан и государственных органов Российской Федерации</u>	111
<u>Глава III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНИНА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В РОССИИ</u>	130
§ 3.1. <u>Понятие, содержание и виды гарантий взаимодействия граждан и органов публичной власти в России</u>	130

<u>§ 3.2. Влияние конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере в Российской Федерации.....</u>	<u>145</u>
<u>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</u>	<u>160</u>
<u>Список использованных нормативных источников и специальной литературы</u>	<u>169</u>
<u>ПРИЛОЖЕНИЕ.....</u>	<u>201</u>

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современный период общественного развития характеризуется как переход к информационному обществу, обладающему новой структурой, в которой решающую роль играют отрасли, связанные с получением, распространением и обработкой информации. При этом всё большее значение приобретает информационное взаимодействие государства и личности. В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, формирование в государстве информационного общества преследует цели повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер его жизни, модернизацию системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий¹.

Российская Федерация, подписавшая Хартию глобального информационного общества², стремится к активному развитию информационно-коммуникационных технологий, с тем, чтобы они обеспечивали устойчивый экономический рост, способствовали повышению материального благополучия общества, стимулировали укрепление демократических начал в государстве, транспарентности и ответственности властных структур, обеспечивали защиту прав и свобод человека, содействовали развитию культурного наследия и поддерживали международный мир и безопасность.

Как отмечается Президентом РФ В.В. Путиным, интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии, а проект «электронное правительство» - точнее нацелен на нужды и запросы граждан, максимально полное раскрытие

¹ См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февраля.

² См.: Окинавская хартия глобального информационного общества. Принята на о. Окинава 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56.

информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Через электронные технологии необходимо сделать государственный механизм понятным и доступным для общества. Особое внимание должно обращаться на фундамент электронной власти — сайты муниципалитетов и субъектов Федерации¹.

Предлагается создать систему публичного мониторинга качества медицины, образования, научных результатов, востребованности учреждений культуры².

Национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере проявляются, в частности, в реализации гражданами закрепленного в Конституции РФ права на информацию; информационном обеспечении государственной политики, связанном с гарантией открытости государственных информационных ресурсов. Для реализации указанных интересов необходимо создание условий для эффективного взаимодействия между органами власти и обществом. Первым шагом на пути к такому взаимодействию можно считать перевод в электронную цифровую форму большей части документооборота, осуществляемого между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, и гражданами — с другой, что, несомненно, способствует созданию эффективного информационно-правового механизма реализации прав человека и гражданина в условиях глобализации.

Вопросы, касающиеся реализации права граждан и юридических лиц на информацию, порядка обращения за информацией и осуществления доступа к ней, порядка получения информации, а также обжалования действий органов и должностных лиц, препятствующих ее получению, в том числе в отношении информации о деятельности государства в лице его органов, представляются весьма важными и актуальными и в настоящее

¹ Путин В.В. Демократия и качество государства. Электронный ресурс. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения 15.06.2013).

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 декабря.

время в определенной степени урегулированы нормативными правовыми актами различного уровня, включая Конституцию Российской Федерации. Положениями нормативных актов непосредственно гарантированы права гражданина на знакомство с материалами, имеющими отношение к нему, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом, на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, свободу слова, на информацию о состоянии окружающей среды и др.

Наряду с основными нормами, которые затрагивают отношения, связанные с предоставлением информации или ее получением, и имеют базовый характер, такие отношения регулируются также многочисленными федеральными законами. Вместе с тем в настоящее время существует объективная необходимость детализации, систематизации и дальнейшего развития законодательства, касающегося информационного обеспечения деятельности государства в лице его органов.

Особую значимость право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти приобретает в условиях проводимой административной реформы, направленной на обеспечение открытости органов публичной власти, борьбу с коррупцией и должностными злоупотреблениями. Примечательно, что Президент РФ обязал Правительство обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах государственных органов до 15 июля 2013 г.¹, что является значительным шагом в развитии конституционных основ развития органов государственной власти.

В Российской Федерации созданы и действуют электронные средства общения между гражданами и органами публичной власти. Электронная

¹ См.: Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

форма общения граждан позволяет получать информацию, минуя личное посещение государственных органов. Граждане не только получают информацию о работе органов власти посредством глобальной сети Интернет, но и имеют возможность воспользоваться государственными услугами в электронной форме.

Однако появление новых технологий, с помощью которых возможна реализация информационных прав и свобод человека и гражданина, должно обеспечиваться не только на законодательном уровне, но и быть научно обоснованно, т.е. необходимы эффективные средства для регулирования публичных и частных отношений в информационной сфере.

Несмотря на практическую значимость права на доступ к информации о деятельности государственных органов, его важную роль в осуществлении государственной политики, направленной на создание информационного общества, до последнего времени не было уделено должного внимания конституционным основам взаимодействия государственных органов и граждан в указанной сфере. Все более возрастающая роль информации в современном мире, активное внедрение информационных технологий в деятельность органов публичной власти, неизбежность перехода общества к прямой интернет-демократии, коллизии и пробелы в правовом регулировании, свидетельствуют об актуальности темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности исследования. Тема диссертационного исследования носит комплексный междисциплинарный характер. До настоящего времени комплексного теоретического исследования конституционных основ взаимодействия органов публичной власти РФ и гражданина в информационной сфере не проводилось. В юридической науке взаимодействие государственных органов и гражданина в информационной сфере рассматривалось с позиции административно-

правового и информационно-правового¹ регулирования; исследовались конституционно-правовые вопросы принципа транспарентности судебной власти². Представители науки конституционного права уделяли внимание информационному взаимодействию указанных субъектов только в контексте изучения более общей темы – права и свободы человека и гражданина³. Настоящее диссертационное исследование является первым исследованием по заявленной проблематике.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена трудами известных правоведов: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, О.С. Иоффе, С.Ф. Кечекьяна, А.Б. Лисюткина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.С. Пиголкина, И.Н. Сенякина, М.Д. Шаргородского и др.

В основу настоящего исследования положены труды конституционалистов: С.А. Авакьяна, М. В. Баглая, Н. Б. Барановой, М. К. Башаратьяна, А.Ю. Беллевича, Д.С. Валиевой, Т.Д. Зражевской, Ю.П. Еременко, Т.Ш. Иззатова, А.А. Ишиной, В.Т. Кабышева С.В. Кабышева, Е. И. Козловой, Г. Н. Комковой, А. В. Кротова, О. Е. Кутафина, В.В.Лазарева, Е.С. Лисицыной, В.А. Мещерякова, Б.А. Окунькова, В.В. Полянского, Ю.Г. Просвирнина, Б.А. Страшуна, В.С. Хижняк, С.Н. Шeverдяева, Б.С. Эбзеева и других.

Важную роль для написания диссертации сыграли научные разработки в области информационного права, а также других отраслей правоведения: И.Л. Бачило, О.А. Городова, Ю.И. Гришасевой, Е.В. Ильговой, Н.Н. Ковалевой, В.А. Копылова, В.А. Кибанова, Н.Ю. Корченковой, Л.Т.

¹ См., напр.: Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2006; Лапин С.Ю. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: информационно-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2011.

² Стребкова Е.Г. Принцип транспарентности судебной власти: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2012.

³ См., напр.: Лукашова Н.Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2011.

Масловой, А.В. Минбалеева, Д.В. Огородова, И.Ю. Павлова, О.Н. Подольской, В.А. Пожилых, Л.К. Терещенко, Е.В. Холодной, А.В. Шамраева и других.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, связанных с обеспечением и реализацией конституционного права на доступ к информации о деятельности публичных субъектов как основы взаимодействия государственных органов и граждан в информационной сфере.

Предметом диссертационного исследования выступают конституционные и законодательные положения, регулирующие отношения, складывающиеся между гражданами и органами публичной власти по поводу обеспечения доступа к информации о деятельности последних, а также порядок реализации указанных норм в практике функционирования государственных органов.

Выполненное исследование содержит решение **научной задачи**, которая заключается в анализе конституционных основ взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации и гражданина в информационной сфере; выявлении проблем правового регулирования указанного взаимодействия и предложении путей их разрешения.

Цели и основные задачи исследования. В качестве основной цели диссертационной работы предполагается комплексное исследование теоретических и практических основ взаимодействия граждан и органов публичной власти в сфере обеспечения доступа к публичной информации, отражающей деятельность российского государства и его органов.

Достижению указанной цели способствует решение следующих **задач диссертационного исследования**:

- изучить и обобщить имеющиеся теоретические разработки понятия «информационная сфера», что позволит раскрыть его основные признаки и на этой основе сформулировать авторское определение исследуемого понятия;

- охарактеризовать права и свободы человека и гражданина в информационной сфере, предложить критерии их классификации;
- определить право на доступ к информации, а также его соотношение с правом на информацию;
- проанализировать место и роль права гражданина на доступ к информации в системе прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ;
- определить границы взаимодействия граждан и органов публичной власти в области обмена информацией;
- охарактеризовать формы информационного обеспечения как составляющие информационного взаимодействия общества и государства и выявить особенности их использования в деятельности институтов публичной власти;
- провести классификацию информационных технологий, выступающих основой подобного взаимодействия органов публичной власти и гражданина;
- охарактеризовать гарантии взаимодействия гражданина и органов публичной власти в указанной сфере;
- определить понятие и сущность конституционно-правового механизма взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере;
- показать влияние конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в указанной области.

Теоретическую основу исследования составили научные труды представителей теории государства и права, конституционного права, информационного права, имеющие отношение к исследуемой проблеме, а также соответствующие материалы периодической печати.

В качестве **нормативно-правовой базы исследования** использованы Конституция Российской Федерации, федеральные законы, постановления и

определения Конституционного Суда РФ. Также были изучены международные нормативно-правовые акты, а также подзаконные нормативные акты, составляющие основы регулирования взаимоотношения органов государственной власти и гражданина в информационной сфере.

Эмпирической основой исследования послужили правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в ряде его постановлений, судебная практика высших судебных органов, а также судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации, статистические данные, результаты анкетирования, информация, содержащаяся на официальных сайтах органов государственной власти. Соответствующие выводы и предложения по теме исследования были сформулированы в результате анализа нормативных актов, материалов правоприменительной практики, а также практике международных судебных органов, в частности, Европейского Суда по правам человека.

Методологической основой исследования явились общенаучные методы познания – анализ и синтез, а также системный подход, частнонаучные – логический, социологический, статистический, историко-правовой и частноправовые – формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы.

С помощью метода анализа и синтеза были исследованы теоретические категории, например, право на информацию, а также соотношение информационных прав между собой. Системный метод позволил рассмотреть место и роль права на доступ к информации в системе прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ. На основе логического метода познания исследован механизм взаимодействия граждан и органов публичной власти в информационной сфере, а также характер их взаимоотношений в процессе получения и использования информации.

Социологический метод использовался при проведении опроса государственных служащих по вопросам взаимодействия последних с гражданами и оформлении его результатов. Формально-юридический метод

позволил не только определить категориальный аппарат исследования, но и выявить их основные признаки и основания классификации.

Научная новизна избранной темы исследования обусловлена тем, что впервые в науке российского конституционного права предпринята попытка комплексно исследовать конституционные основы взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации и гражданина в информационной сфере с точки зрения особенностей использования форм информационного обеспечения в деятельности различных ветвей публичной власти. Это позволило оценить эффективность нормативно-правового регулирования использования информационных технологий, направленных на обеспечение информатизации деятельности органов публичной власти.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие новизну проведенного исследования:

1. Разработаны понятия и категории, составляющие основу информационного взаимодействия органов публичной власти и граждан. Так, например, сформулировано понятие информационной сферы, под которой предлагается понимать совокупность общественных отношений, возникающих между органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами, их объединениями, организациями по поводу создания, поиска, получения, распространения и использования информации и информационных ресурсов посредством информационных технологий. Также разработана такая дефиниция, как «информация о деятельности органов публичной власти». Такую информацию предлагается рассматривать как создаваемые или получаемые органами государственной власти, в том числе и судебными органами, и подведомственными указанным органам организациями, сведения, включая нормативные правовые акты, регулирующие деятельность указанных субъектов.

2. Право на доступ к информации представляет собой правомочия по поиску и получению любых сведений, включая информацию о деятельности

государственных органов, независимо от их формы и источника, за исключением случаев предусмотренных федеральными законами. Конституционной гарантией реализации данных правомочий выступает законодательно закрепленная обязанность государства обеспечить их предоставление. Право на доступ к информации о деятельности публичных органов власти следует рассматривать как связующий элемент всей системы основных прав и свобод, так как только при условии его соблюдения может идти речь о реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод.

3. Информационное обеспечение граждан о деятельности органов публичной власти является обязательной составляющей информационного обеспечения органов власти и представляет собой функцию государственных органов по информированию граждан, выполнение которой обеспечивается при помощи различных информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и представления информации. Вместе с тем под формой информационного обеспечения граждан следует понимать обязательную, конкретизированную и общедоступную информацию о деятельности органов публичной власти, предоставляемую установленным законом способом.

4. Доказывается целесообразность понимания конституционно-правового механизма взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере как взаимосвязанной и согласованной совокупности юридических средств, методов и принципов, направленных на реализацию конституционных прав субъектов информационного взаимодействия, порядок применения, гарантии их обеспечения, а также установление баланса соблюдения интересов органов публичной власти и граждан в анализируемой области.

5. Комплексный анализ форм информационного обеспечения граждан позволил выделить следующие их виды в зависимости от: вида материального носителя информации, способа ее выражения формы

информационного обеспечения; от источника закрепления; от субъекта, который выступает инициатором информационного обеспечения; от материальной основы представления информации; от способа ее выражения.

6. Аргументируется целесообразность внесения следующих изменений в действующее законодательство, в частности в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»:

- максимально конкретизировать нормы о порядке участия граждан на заседаниях коллегиальных органов публичной власти (ст. ст. 6, 15), в частности права и обязанности граждан, их роль в принятии решений и т.д.; порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации органов власти (ст. 24);

- четко определить необходимость размещения в сети Интернет всеми государственными органами любых сведений об их деятельности, за исключением тех, которые относятся к информации ограниченного доступа, а также срок их размещения;

- включить в круг субъектов (п. 3 ст. 1), имеющих право на доступ к публичной информации, таких категории граждан как иностранцы и лица без гражданства, а также закрепить в отраслевом федеральном законодательстве конкретные случаи, в которых доступ указанной категории граждан к информации о деятельности органов будет ограничен.

7. Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в действующее законодательство. В частности предлагается п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», изложить в следующей редакции:

«Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

- б) доступ к информации - возможность поиска и получения информации»;

8. В целях совершенствования законодательства, регулирующего взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере, а также реализации сочетания транспарентности и тайны информации о деятельности публичных органов власти видится целесообразным:

1. закрепить в законодательстве о тайне исчерпывающий перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, и в первую очередь сведений, относящихся к государственной и служебной тайне;

2. установить на законодательном уровне ответственность за непредоставление информации на основании ее отнесения к государственной, коммерческой, служебной или иной тайне, доступ к которой запрещается ограничивать законами Российской Федерации.

9. Предлагается авторское определение понятия транспарентности в информационной сфере, под которой следует понимать принцип деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, способствующий реализации контроля гражданского общества за деятельностью государства в лице его органов, повышению качества деятельности органов публичной власти, а также обеспечивающий свободный доступ всех заинтересованных лиц к необходимой информации и единообразие практики применения и соблюдения закона.

10. В целях обеспечения эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере приведены аргументы о необходимости принятия Федерального закона «Об электронном документе» и закрепление в нем легального определения понятия «электронный документ», а также надлежащей регламентации всего электронного документооборота в целом.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования предопределена актуальностью проблем, рассмотренных в диссертации. Исследование проблемных аспектов конституционных основ подобного взаимодействия позволяет выявить недостатки, имеющиеся в действующем законодательстве об информации, что может послужить

основой для совершенствования действующего законодательства, а также для анализа практической деятельности органов публичной власти при реализации информационной функции.

Практическая значимость выполненной работы заключается в том, что ее результаты направлены на совершенствование ряда положений как федерального, так и регионального законодательства. Предполагается, что конкретные предложения, разработанные в настоящей диссертации, могут быть использованы в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов.

Материалы исследования предполагаются к использованию в процессе написания научной, учебной и учебно-методической литературы, а также в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Конституционное право», «Муниципальное право», «Информационное право». Результаты работы могут применяться в правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.

Апробация результатов исследования. Полученные в результате диссертационного исследования теоретические положения и выводы обсуждались и были одобрены на заседании кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», отражены в 8 опубликованных статьях. Основные положения диссертационного исследования были обсуждены на международно-практических конференциях «Защита прав и свобод человека и гражданина: реалии, перспективы» (17 ноября 2010 г., г. Саратов), «Законность и правопорядок в современном обществе» (2010 г., г. Новосибирск), «Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права» (26 января 2011 г., г. Саратов), «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (01-02 июля 2013 г., г. Саратов).

Внедрение результатов исследования осуществлялось в процессе проведения семинарских занятий по курсу «Конституционное право России» для студентов ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Автором опубликовано восемь научных работ, в том числе три в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

Диссертация подготовлена и выполнена на кафедре конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии.

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет и цели исследования предопределили ее внутреннюю логику и структуру. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и специальной литературы, а также приложения.

ГЛАВА 1. ПРАВО ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ И НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ, СООТНОШЕНИЕ

Статья 2 Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ) провозглашает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, которые обуславливают смысл, содержание и применение законов, деятельность государственных органов и обеспечиваются правосудием. Закрепление непосредственно в Основном законе прав и свобод продиктовано их особой важностью и социальной значимостью не только для конкретного человека, но и для общества и государства в целом. Среди основных прав и свобод, закрепленных в Основном Законе Российского государства, особое место занимают прав и свободы человека в информационной сфере, поскольку Россия, впрочем, как и весь мир, в настоящее время находятся в стадии становления и развития информационного общества².

В теории конституционного права общепринятой классификацией конституционных прав и свобод является разделение их на личные, политические и социальные. Однако, как отмечают в науке конституционного права, данная классификация достаточно условна, так как одни и те же права с полным основанием можно отнести к разным группам, в частности право на информацию, которое одновременно может выступать и как личное, и как политическое, и как социально-экономическое право

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года, действует с поправками от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² См. подробнее: Копылов В.А. Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 8 – 9.

человека и гражданина¹. В последнее время все чаще наряду с традиционным делением основных прав и свобод на личные, политические и социальные, в качестве критерия классификации используют определенную сферу отношений, в которой реализуются те или иные конституционные права (например, в сфере предпринимательской деятельности, в области здравоохранения, в информационной сфере).

В эпоху информационной революции, расширяющей возможности развития международного сотрудничества, формирующей «глобальное информационное пространство, в котором информация приобретает свойства ценнейшего элемента национального достояния»², приоритетное значение приобретают конституционные права и свободы в информационной сфере. Однако прежде чем приступить к исследованию этой совокупности конституционных прав, следует более подробно остановиться на понятии «информационная сфера», как конкретизирующем и определяющем признаке совокупности личных, политических и социальных прав, связанных с информацией.

Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации³, роль информационной сферы в современный период развития государства постоянно возрастает, поскольку она оказывает активное влияние на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации.

Информационная сфера оценивается как доминирующая и сравнивается социологами с центральной нервной системой, а в зрелом виде являет собой материально-техническую основу информационного общества⁴.

¹ См., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. М., 2007. С. 191; Гришаева Ю. И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: автореф. дис. ... к.ю.н. Челябинск, 2007. С. 12; Хижняк В.С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 1998. С. 9.

² См.: Сорокин Д.В. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности России в условиях глобализации информационного пространства: дисс.... к.ю.н. СПб., 2006. С. 154.

³ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 09 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.

⁴ См.: Кибанов В.А. Информационная сфера социума (Роль и место в системе социального управления): дисс. ... к.соц.н. М., 2004. С. 3.

Состояние информационной среды сегодня определяет уровень и возможности социально-экономического развития, обеспеченность обороноспособности и суверенитета страны. От состояния сферы информатизации в огромной степени зависит эффективность работы государственного аппарата, взаимоотношения общества и государства¹.

Несмотря на то, что представления об информационной сфере социума рассматривались ещё со времён античности, а также на повышенный интерес со стороны представителей различных наук, на сегодняшний день не существует единого подхода к определению информационной сферы, нет единства в понятии, терминологии. Так, экономисты для выражения целостного взгляда на совокупность информационных процессов в обществе чаще всего используют понятие «информационная среда»². Социологи рассматривают информационную сферу социума как сферу деятельности, связанную с созданием, преобразованием, сохранением, распространением и потреблением всей совокупности социальной информации и знания, формирующую общественное информационное производство – основу социального управления³.

Теоретики информационного права, отождествляя информационную сферу с информационным законодательством, определяют ее как пространство, ограниченное возможностью человеческого восприятия, а также восприятием современных технических средств и устройств, в котором воспроизводится, передается, перерабатывается и реализуется (потребляется) информация, то есть совершается ее оборот. По мнению авторов данного подхода, информационная сфера является не чем иным, как

¹ См.: Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 5.

² См., например: Арапов М.В. Информационная среда науки и новые информационные технологии // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1989. С. 27-46; Каныгин Ю.М., Калитич Г.И. Основы теоретической информатики. К., 1990; Шрейдер Ю.А. Социокультурные и техникоэкономические аспекты развития информационной среды // Информатика и культура. Новосибирск, 1990. С. 50-52.

³ См., например: Кибанов В.А. Указ. соч. С. 7.

пространственной характеристикой информационных отношений, возникающих в ней во всем своем многообразии¹.

Характеризуя информационную сферу, как сферу производства, преобразования и потребления информации, В.А. Копылов предлагает разделить ее на две составные части: основную и обеспечивающую; при этом основная часть есть обращение информации. В свою очередь каждая из указанных частей подразделяется на различные области².

Предложенное Е.В Ильговой определение «информационной сферы»³ предполагает в качестве ее составляющих выделение общественных и правовых отношений. С этой позицией автора трудно согласиться, поскольку, исходя из положений теории права, правовые отношения являются особым видом общественных отношений. Наличие в информационной сфере как правовых, так и не урегулированных правом общественных отношений, обусловлено отставанием в законодательном регулировании информационных процессов⁴.

Представляется, что различные подходы к понятию «информационная среда» обусловлены отсутствием законодательной дефиниции. Ранее понятие «информационная среда» содержалось в нормативно-правовом акте, регулирующем вопросы участия в международном информационном обмене⁵, которое в силу своей узости и несовершенства неоднократно подвергалось обоснованной научной критике. В настоящее время в законодательстве имеется лишь один нормативный правовой акт, где содержится понятие «информационная сфера», - это Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, в соответствии с

¹ См.: Боев В. М., Павельева О. Г. Информационное право: учеб. пособие. Ч. 1. СПб., 2006. С. 15.

² См.: Копылов В.А. Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 20–21.

³ См.: Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2006. С. 3.

⁴ См.: Корченкова Н. Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: автореф. дис. ... к.ю.н. Нижний Новгород. 2000. С. 5.

⁵ См.: Федеральный закон от 04 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» (в ред. от 29 июня 2004 г.). Утратил силу связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347; 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

положениями которой информационная сфера – это совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также система регулирования возникающих при этом общественных отношений. Однако, такое определение, по сути, является лишь перечислением основных понятий, составляющих информационную сферу, но не отражает сути самого явления. Из данного определения следует, что в информационную сферу включены:

- во-первых, объекты (информация, в том числе информационные ресурсы, информационная инфраструктура, включающая в себя совокупность информационных систем, организационные структуры, обеспечивающие функционирование и развитие информационной сферы);
- во-вторых, субъекты, участвующие в сборе, формировании, распространении и использовании информации;
- в-третьих, система регулирования возникающих при этом общественных отношений. Думается, что здесь речь идет о совокупности правовых норм, упорядочивающих общественные информационные отношения.

Некоторые авторы предлагают в составе информационной сферы рассматривать также и другие компоненты: рынок информационных технологий, средств связи, информатизации и телекоммуникаций, информационных продуктов и услуг; систему взаимодействия информационного пространства России с мировыми открытыми сетями; систему обеспечения информационной защиты (безопасности); систему информационного законодательства¹. Однако, представляется, что данная точка зрения не в полной мере соответствует действительности, поскольку перечисленные компоненты можно отнести к качественным характеристикам, образующим единое информационное пространство.

¹ См., например: Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дисс. ... д.ю.н. СПб, 2000. С. 402.

В связи с вышеизложенным представляется возможным сформулировать авторскую дефиницию информационной сферы как совокупности общественных отношений, в том числе и урегулированных правом, возникающих между гражданами, организациями, органами публичной власти по поводу создания, получения, распространения и использования информации, информационных ресурсов.

«Права человека органично вплетены в общественные отношения, они являются нормативной формой взаимодействия людей, упорядочения их связей, координации их поступков и деятельности, предотвращения противоречий, противоборства, конфликтов»¹. Следовательно, основной целью общественных отношений, складывающихся в информационной сфере, выступает реальное воплощение в жизнь права на информацию, закрепленного в Конституции РФ.

Анализ норм Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что базисом информационных прав и свобод выступает право на информацию, или, говоря иными словами, право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Традиционно конституционные права на информацию рассматривались как условия существования политической демократии или как неотъемлемая принадлежность человеческого достоинства. В современных условиях закрепление информационной свободы на конституционном уровне - основополагающее условие существования информационного общества².

Поскольку исследуемое информационное право по праву признается одним из основных конституционных прав, ему присущи особые свойства. Следует согласиться с Л.Ю. Грудцыной, что такими свойствами являются неотчуждаемость и естественный характер, т.е. принадлежность каждому от

¹ См.: Беллевич А. Ю. Конституционное право на информацию и его защита в условиях пенитенциарной системы Российской Федерации: на примере Владимирской области: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003. С. 11.

² См.: Михайлов А. Г. Конституционно-правовое регулирование информационной сферы: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2001. С. 14.

рождения¹. Как представляется, неотчуждаемость рассматриваемого права проявляется в невозможности лишения гражданина данного права без специального указания на то в законе.

Права и свободы человека и гражданина в информационной сфере привлекали и привлекают внимание многих ученых, что привело к формированию различных взглядов на эту правовую категорию. Однако мнение большинства сходится в одном: имея особую значимость и фундаментальный характер, право на информацию тесно связано с иными основными правами и свободами, например:

- с неприкосновенностью частной жизни, личной и семейной тайной, защитой своей чести и доброго имени;
- со свободой мысли и слова, свободой выражения мнения и убеждений;
- и другими².

Между тем большинство ученых склоняются к мнению, что все вышеперечисленные конституционные права в информационной сфере следует аккумулировать в собирательное комплексное понятие «право на информацию»³. Многогранность рассматриваемого понятия позволяет ученым рассматривать это право с различных точек зрения: как комплексное субъективное право гражданина; как конституционный принцип информационной открытости деятельности государственных органов, призванных претворять в жизнь права граждан, в том числе в

¹ См.: Грудцына Л.Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в России (на примере гражданского судопроизводства): дисс. ... к.ю.н. М., 2004. С. 23.

² См.: Графский В.Г. Основные концепции права и государства в современной России (по материалам круглого стола в Центре ИРЛ РАН) // Государство и право. 2003. № 5. С. 25; Хижняк В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 1998. С. 40.

³ См., напр.: Афанасьева О.В. Право граждан на информацию и информационная открытость власти: концептуальные вопросы правового регулирования. Саратов, 2004; Бачило И.Л. Информационное право: Основы практической информатики. М., 2003; Ишина А.А. Реализация конституционного права на информацию подразделениями информации и общественных связей МВД России: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2005. С. 7; Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003; Терещенко Л. К. Правовой режим информации. М., 2007.

информационной сфере; как основу нового социально-экономического права¹.

Рассматривая право на информацию как субъективное право, закрепленное в конституционных нормах, ученые характеризуют это право, как обладающее прямым действием, как присущее человеку постоянное, индивидуальное, активное правомочие, но не имеющее абсолютного характера в силу существования феномена «тайны» во всех ее ипостасях².

Многие ученые сходятся во взглядах, что важной особенностью права на информацию является его проявление в различных сферах жизнедеятельности человека как необходимого компонента содержания других конституционных прав и свобод. Поскольку право на информацию имеет универсальный характер, оно приобретает ведущее значение в механизме государства.

Нельзя не отметить, что праву на информацию, также как и любому другому конституционному праву, противопоставляется определенная обязанность. Так, например, органы публичной власти и их должностные лица обязаны обеспечивать заинтересованным лицам возможность их ознакомления с теми документами и материалами, которые содержат информацию об их правах и свободах.

Основываясь на изложенных конституционных нормах, ученые по-разному определяют природу права гражданина на информацию. Так, по мнению М. К. Башаратьяна, право на информацию включает, помимо свободы информации, право на конфиденциальность информации³. Иной точки зрения придерживаются Ю.А. Дмитриев и А.А. Златопольский, которые определяют право на информацию через свободу слова и печати⁴.

¹ См., напр.: Баранова Н. Б. Конституционное право граждан на информацию и его реализация в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. Пенза, 2005. С. 6; Гришаева Ю. И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: автореф. дис. ... к.ю.н. Челябинск, 2007. С. 7.

² См.: Корченкова Н. Ю. Указ. соч. С. 16 – 17.

³ См.: Башаратьян М. К. Система конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в сфере деятельности средств массовой информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007. С. 7.

⁴ См.: Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. М., 1994. С. 37.

Однако большинство ученых сходятся во мнении, что право на информацию – это самостоятельное конституционно закрепленное право, которое тесно связано со свободой информации, но не является его составляющей¹.

В теории информационного права выделяют две основные разновидности субъективного права на информацию:

- публично-правовой характер права на информацию (конституционный, административный и др.);
- частноправовой характер (гражданский, семейный, трудовой)².

С. А. Галеев включает в право граждан на информацию две группы правомочий: общее правомочие на получение и использование информации и общее правомочие на охрану информации³.

Учеными предлагается и более дробное деление структуры права на информацию: на три и более составляющих. Например, В. С. Хижняк в рамках права на информацию выделяет три типа правомочий: первый тип – искать и получать информацию; второй тип – распространять и передавать информацию; и третий тип – производить информацию⁴. Похожая дифференциация права на информацию содержится в работах других авторов, предлагающих выделять в рамках этого права возможности (или формы реализации): доступа к информации, обмена (распространения) информации, производства информации⁵.

В структуре права на информацию также различают:

- во-первых, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом;
- во-вторых, возможность требования от других лиц соответствующего поведения, которое должно обеспечить названные правомочия;

¹ См., напр.: Малько А. В. Право гражданина на информацию // *Общественные науки и современность*. 1995. № 5. С. 58; Шевердяев С.Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 7.

² См.: Огородов Д. В. Правовые отношения в информационной сфере: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 23.

³ См.: Галеев С. А. Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 14.

⁴ См.: Хижняк В.С. Указ. соч. С. 15 – 16.

⁵ См., напр.: Иззатов Т. Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 11–12; Ильгова Е. В. Указ. соч. С. 12.

- в-третьих, возможность пользования социальным благом - информацией, в том числе культурными ценностями;
- в-четвертых, правомочие требовать государственных гарантий свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Следовательно, центральным элементом в структуре права на информацию является перечень вариантов возможного поведения, связанного с оборотом информации¹, - искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Таким образом, первые два элемента, т.е. поиск и получение информации, могут осуществляться любыми законно установленными способами, в том числе путем обращения в различные органы. Передача информации подразумевает свободный обмен информацией. Производство и распространение информации предоставляет право каждому свободно заниматься творчеством, создавая и производя при этом новую информацию, а также распространять такую информацию любыми законными способами.

Таким образом, большинство ученых исходят из того, что содержание права на информацию предопределено его предметом и напрямую зависит от действий с такой информацией, осуществляемых в процессе информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти. Такой подход представляется верным, поскольку основывается на содержании нормы ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Анализ конституционных положений и теоретических взглядов представителей различных отраслей права на проблему содержания права на информацию, позволяет сделать вывод, что обязательной составляющей этого права выступает право на поиск и получение информации любыми законными способами, способы которого установлены на международном

¹ См.: Беллевич А. Ю. Указ. соч. С. 12 – 13.

уровне. Так, например, Международный пакт о гражданских и политических правах¹ предусматривает следующие способы: устный, письменный и иные.

В отличие от права на информацию, в определении понятия и содержания права на доступ к информации ученые более едины, поскольку общепризнано, что право на доступ к информации включает в себя комплекс правомочий по поиску и получению информации². Значимость права на доступ к информации обуславливается его предназначением: указанное право способствует реализации конституционных прав в информационной сфере.

Среди ученых высказано мнение, что указанные правомочия в рамках права на доступ к информации дополняются еще и возможностью использования полученной информации³, что обусловлено положениями Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ (Закон об информации, информационных технологиях и о защите информации). При этом следует иметь в виду, что нормы названного Федерального закона весьма противоречивы, в виду того, что законодатель в ст. 8, раскрывая содержание понятия «право на доступ к информации», ограничивает его правомочиями по поиску и получению информации.

Следует согласиться с высказанной в науке критикой в адрес указанного Закона, поскольку недопустимо трактовать одни эти же понятия в рамках одного нормативного акта по-разному⁵. При этом, так сказать, «широкая» трактовка понятия «право на доступ к информации» в

¹ См.: Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах». Ратифицирован Указом Президиума Верховного Суда Союза Советских Социалистических Республик от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

² См., напр.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Указ. соч.; Миндрова Е. А. Коллизия права граждан на доступ к информации и права на неприкосновенность частной жизни в условиях информационного общества: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007. С. 17.

³ См., напр.: Павлов И. Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008. С. 8.

⁴ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 21 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448; 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4600.

⁵ См.: Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2006. С. 42 – 43.

действующем законодательстве вызывает определенные возражения, поскольку согласно ст. 6 и ст. 7 названного Закона использование информации включает в себя и ее распространение.

Как правило, при отсутствии четкого законодательно закреплённого определения понятия «право на доступ к информации», принято обращаться к правилам русского языка. В словаре русского языка С. И. Ожегова термин «поиск» определяется как действия ищущего, розыски кого-нибудь, чего-нибудь; исследование, направленное на получение новых научных результатов и т. п., а глагол получить означает взять, приобрести вручаемое, предлагаемое, искомое; добыть. В тоже время, глагол «использовать» не тождествен глаголу «получить», поскольку означает не приобрести искомое, а воспользоваться (пользоваться) кем-нибудь, чем-нибудь, употребить с пользой¹. По смыслу этот глагол ближе к содержащимся в понятии «права на информацию» правомочиям распространять, передавать, производить информацию. Таким образом, действия, направленные на сбор и получение информации не всегда должны быть направлены на ее использование, поскольку информация может оказаться и бесполезной, непригодной для использования. Следовательно, более верным представляется понимать под правом на доступ к информации правомочия по ее поиску и получению.

Таким образом, предлагается п. 6 ст. 2 Закона об информации, информационных технологиях и о защите информации изложить в следующей редакции:

«Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

б) доступ к информации - возможность поиска и получения информации».

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 315, 529, 530

Включение в рассматриваемое право правомочия по ее использованию приводит к тому, что исследуемые информационные права: на информацию и на доступ к ней, выступают как тождественные. Тем не менее, в юридической науке право на доступ к информации нередко отождествляют с правом на информацию, однако при этом ученые не проводят никаких понятийных или концептуальных различий между ними¹.

Отдельными учеными высказывается мнение, что право на доступ к информации – это самостоятельное конституционное право², а не составляющая часть права на информацию, что подтверждается конституционными нормами, официальными комментариями к Конституции РФ, правоприменительной практикой, в том числе решениями Конституционного Суда РФ, международными нормами. Законодательство большинства зарубежных стран рассматривает право на доступ к информации как самостоятельное информационное право. В настоящее время более пятидесяти стран приняли общенациональные законы о доступе к информации, причем в половине из них законы были приняты за последние десять лет. Сейчас около тридцати стран предпринимают попытки по принятию такого закона.

В виду этого, в юридической науке возникают точки зрения, согласно которым в качестве отдельного правового института рассматривается право на доступ к государственной информации, причем не только как субъективное право и государственная обязанность, но и как принцип государственного устройства³.

Однако анализ конституционных норм позволяет соотносить исследуемые права (на информацию и доступ к ней) как часть и целое. Под доступом к информации следует понимать ознакомление с информацией на

¹ См., напр.: Тиновицкая И.Д. Право на информацию и механизм его реализации // Законодательные проблемы информатизации общества: Труды ВНИИСЗ. М., 1992. Тр. 52. С. 29 - 41.

² См., напр.: Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6 - 11.

³ См.: Афанасьева О.В. Наш доступ к информации, которой владеет государство / Общ. ред. М.Н. Афанасьева. М., 2010. С. 20 – 22.

любом законном основании. В виду этого, рассматриваемые информационные права являются ядром правового статуса личности; закрепляются за каждым человеком и гражданином; характеризуются всеобщностью; являются предпосылкой правоотношений, участником которых выступает носитель права на информацию и гарантируется конституционно установленной обязанностью, закрепленной в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

Таким образом, вполне очевидным является тот факт, что доступ к информации является обязательным элементом права на информацию, выступая обособленным звеном в цепочке составляющих это право правомочий: производство информации → доступ к информации → распространение информации. Право на доступ к информации, обеспечивая возможность ознакомления с необходимой человеку и гражданину информацией, в том числе с правительственными и административными официальными документами, гарантирует реализацию права на информацию в целом.

Однако для того, чтобы получить искомую информацию, она должна где-то существовать, где-то быть сосредоточена. Следовательно, для того, чтобы право на доступ к информации было реализовано, необходимо, чтобы эта информация была кем-либо предоставлена. В виду этого, исследуемому праву гражданина корреспондирует обязанность ее предоставления. Следовательно, без создания соответствующих условий со стороны государства невозможно полноценно реализовать право на поиск и получение информации, предоставленное гражданину Российской Федерации Основным законом страны.

В качестве примера можно привести ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, согласно которой субъективному праву на доступ к информации противопоставляется соответствующая обязанность органов публичной власти и их должностных лиц по обеспечению знакомства с документами и

материалами, содержащими необходимые гражданину сведения, в том числе затрагивающими его конституционные права и свободы.

Государственные органы, органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями создают информационные системы и обеспечивают доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации. Государственные органы обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в создаваемых ими информационных системах, доступ к содержащейся в информационных системах информации, а также защиту указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий.

Однако, как показывает анализ действующего информационного законодательства, обязанность по предоставлению информации в органы публичной власти может быть, в случаях прямо установленных федеральным законодательством, возложена и на граждан.

Таким образом, право на доступ к информации характеризуется как необходимая обеспечительная мера при решении таких макросоциальных задач, как гарантия свободы личности, обеспечения социальных и гражданских прав граждан; повышение социальной эффективности органов публичной власти и управления, борьба с коррупцией¹. Возможность получения публичной информации заинтересованными субъектами предопределяет роль физических и юридических лиц в осуществлении контроля за деятельностью государственных структур².

Конституционный Суд РФ, основываясь на положениях ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в одном из своих постановлений указал, что ограничение

¹ См.: Афанасьева О.В. Наш доступ к информации, которой владеет государство // Общ. ред. М.Н. Афанасьева. М., 2010. С. 17.

² См.: Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде / под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. М., 2009. С. 12.

прав и свобод в сфере получения информации не допускается в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹.

Следовательно, можно сделать вывод, что право на доступ к информации представляет собой комплекс правомочий по поиску и получению любых сведений, включая данные о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, независимо от формы их представления из любых источников при условии соблюдения требований федерального законодательства.

Данное право невозможно реализовать без полной открытости и доступности для общества всех институтов государства. В виду этого доступ к информации включен в систему принципов демократического государства, поскольку без права на доступ к информации невозможно была бы реализация других правомочий, составляющих право на информацию: распространение, передача, производство информации. Правомочия по распространению и передаче информации предполагает совершение определенных действий в отношении уже имеющейся информации. Следовательно, изначально, для того, чтобы реализовать указанные правомочия, необходимо найти, получить необходимые сведения. В этом случае, доступ к информации предшествует правомочиям по ее распространению и передаче. В тоже время для того, чтобы реализовать право на доступ к информации также необходимо, чтобы кто-то эту информацию предоставил: передал, распространил. Следовательно, правомочия по поиску и получению информации тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены правомочиями по распространению и передаче информации. Подобная картина складывается и при анализе взаимодействия и взаимовлияния права на доступ к информации и правомочия по ее

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 года № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.

производству: произведенная информация может стать объектом доступа, в то время как искомые сведения могут быть положены в основу создания качественно новой информации.

Таким образом, все три правомочия, выделяемые в структуре права на информацию: доступ к информации, ее распространение и производство тесно взаимосвязаны между собой, взаимообусловлены друг другом, образуют единый цикл обращения информации: «... – производство – распространение – потребление – ...»¹, связанный с реализацией права на информацию, что еще раз подтверждает неразрывную связь и единство последнего с правом на доступ к информации. Тем не менее, указанные права отличаются между собой по объему сфер их осуществления². Так, среди разновидностей доступа к информации особо выделяется право на доступ к публичной информации.

Однако выведение права на доступ к государственной информации из права на информацию представляется не совсем обоснованным. Дело в том, что объектом рассматриваемого права могут быть разнообразные сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, в том числе информация, принадлежащая государственным органам власти и органам местного самоуправления. Согласно ч. 2, 3 ст. 5 Закон об информации, информационных технологиях и о защите информации, информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). В зависимости от порядка предоставления или распространения различают: информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;

¹ См.: Иззатов Т.Ш. Указ. соч. С. 11.

² См.: Гришаева Ю.И. Указ. соч. С. 12.

информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается; а также свободно распространяемую.

Специфика конституционной нормы, гарантирующей доступ к государственной информации заключается в том, что этот вид информации должен предоставляться особыми субъектами – органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, в особом, нормативно установленном порядке. Эти общественные отношения в информационной сфере должны быть детально урегулированы нормами права, поскольку право на доступ к официальной, государственной информации является «одной из самых значимых характеристик демократического развития»¹.

Отсюда следует, что право на доступ к информации обладает огромной социальной, политической значимостью, как в рамках права на информацию, так и в системе всех других конституционных прав и свобод, гарантированных государством человеку. Особую актуальность рассматриваемое право приобретает в условиях государственной политики, направленной на транспарентность государственных органов, поскольку чем доступнее информация о деятельности органов публичной власти, тем более вероятна реализация гражданами прав и свобод, связанных с их участием в управлении делами государства.

Подводя итог сказанному, можно констатировать, что, несмотря на наличествующие проблемы законодательного регулирования, недостаточность информационно-технологического обеспечения, дискуссионность многих теоретических вопросов, связанных с правом на информацию и доступом к ней, в Российской Федерации формируется информационная сфера, для успешного развития которой необходима реализация конституционного закрепленного права на информацию.

¹ См.: Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» // Электронный ресурс URL: <http://www.news.kremlin.ru/transcripts/819> (дата обращения 10.11.2010).

Проанализировав юридическую природу права на информацию, его соотношение с правом на доступ к информации, можно сделать следующий вывод. Право на информацию отнесено к основным правам человека, оно тесно корреспондирует с правом свободно выражать свое мнение, и составляет ядро демократии. Поскольку в юридической доктрине это право часто обозначают как «право знать», следовательно, можно предположить, что право на информацию может быть по праву отнесено к личным правам и свободам. Вместе с тем нельзя отрицать факт наличия в указанном праве отдельных правомочий, являющихся по своей сути политическими и социально-экономическими. Из чего следует, что право на информацию является универсальным правом, которое с полным основанием можно признавать и личным, и политическим, и социально-экономическим.

Рассмотрение юридической природы права на информацию, выделение правомочий, составляющих данное право, позволило сформулировать собственно понятие «права на информацию», под которым предлагается понимать гарантированный Конституцией РФ комплекс правомочий по поиску, получению, передаче, производству и распространению любыми законными способами информации общественно значимого характера.

§ 1.2. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИЯ ИХ ОТКРЫТОСТИ

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, что предполагает подотчетность ему органов публичной власти. В свою очередь народ наделен полномочиями по контролю за осуществлением государственной власти различными способами: путем проведения выборов, референдумов, направления в органы государственной власти петиций различного содержания. Однако для осуществления полноценного контроля народ должен обладать информацией о состоянии подконтрольного объекта, т.е. о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления. Именно поэтому разновидностью права на доступ к информации является право на доступ к информации о деятельности публичных органов власти, что и обуславливает необходимость детального исследования этого права.

Основанием для выделения данного права в рамках конституционного права на информацию является тот вид информации, доступ к которой обеспечивается органами государственной власти и органами местного самоуправления, а именно – информации о деятельности органов публичной власти. Юридическая литература оперирует в данном случае таким понятием как официальная¹ информация. В ст. 33 Конституции РФ закреплено и гарантируется, что граждане обладают возможностью обращаться в органы государственной власти как лично, так и путем направления индивидуальных и коллективных обращений. Указанное право нашло свое законодательное закрепление в Федеральном законе от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», нормы которого

¹ См., напр.: Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2007. С. 16.

позволяют гражданину Российской Федерации непосредственно обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, а также регламентируют порядок рассмотрения указанными органами обращений граждан.

Именно в данном Федеральном законе¹ было впервые на законодательном уровне закреплено понятие публичной информации, касающейся деятельности публичных субъектов - это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления.

Анализ законодательного определения показал, что источниками формирования данного вида информации является ее создание публичными органами власти или получение ее ими. Следует обратить внимание, что указанная норма Федерального закона относит к такой информации законы и другие нормативные правовые акты. В соответствии с российским законодательством законы принимаются законодательными органами на федеральном и регионально-субъектном уровне. В случае принятия законов, регулирующих вопросы деятельности тех или иных органов власти, такие законы, для публичных органов, в отношении которых они были приняты, исходя из критерия источника формирования, будут выступать в качестве полученной информации, то есть поступившей извне. В тоже время, процесс принятия органами власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий соответствующих нормативных правовых актов является не чем иным, как созданием информации.

Для целей названного Федерального закона, данное определение вполне достаточно, поскольку оно конкретизируется в последующих нормах закона. Однако с теоретической точки зрения это определение дает очень

¹ См.: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 07 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2013. № 23. Ст. 2870

расплывчатое представление о том, что является информацией о деятельности органов власти, какова ее структура, объем, границы доступа к ней. Публичные органы в рамках реализации возложенных на них полномочий аккумулируют огромное количество самой разнообразной информации. В виду этого, важным представляется уяснить, к какой именно информации граждане имеют доступ и в каком объеме.

Вместе с тем, рассматриваемый Федеральный закон устанавливает определенные принципы, с помощью которых обеспечивается доступ граждан к публичной информации:

- 1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;
- 3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления любым законным способом;
- 4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации.

Принятие указанного Закона положило начало действию Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов», в котором отдельному законодательному регулированию подверглись отношения по доступу к информации о деятельности судебных органов. Следовательно, учитывая наличие данного закона, предполагалось разграничение права на доступ к информации государственных органов, в зависимости от того, к какой ветви власти этот орган относится.

Можно предложить классификации информации о деятельности публичных органов, в зависимости от критериев разграничения. Так, если в

качестве критерия избрать принцип разделения властей, то информацию о деятельности публичных органов власти можно разделить на виды:

- информация о деятельности законодательных органов власти;
- информация о деятельности исполнительных органов власти;
- информация о деятельности судебных органов.

В зависимости от уровня осуществления публичной власти, различают информацию о деятельности:

- федеральных органов власти;
- органов власти субъектов Российской Федерации;
- органов местного самоуправления.

Представляется, что более конструктивной является первая классификация, поскольку каждый вид органов власти имеет свои особые задачи, цели, выполняет возложенные на них специфические функции. При этом характер этих целей, задач и функций приблизительно одинаков в рамках отдельной ветви власти, независимо от уровня их осуществления (на федеральном, региональном, местном). В виду этого, определенной спецификой обладает и информация о деятельности названных органов, которую удобнее выявить, исходя из предложенной классификации.

Определив конкретный круг публичных органов, аккумулирующих информацию, доступ к которой гарантируется действующим законодательством, необходимо решить вопрос, ко всей ли информации, находящейся у органов власти должен обеспечиваться доступ. Как следует, из самого названия данного вида информации – информации о деятельности органов публичной власти, такая информация должна касаться непосредственно деятельности органов: их целей, задач, функций, способах реализации последних и результатах их деятельности. Следовательно, исходя из положений действующего российского законодательства о доступе к государственной информации, из состава такой информации должны исключаться сведения:

- о персональных данных;

- о порядке рассмотрения обращений граждан;
- о порядке предоставления органами публичной власти информации о своей деятельности, осуществляемой ими в пределах своих полномочий.

Применительно к органам судебной власти, такая информация исключает сведения о порядке осуществления конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, судопроизводства в арбитражном суде; порядке исполнения судебных актов; порядке информационного взаимодействия, осуществляемого между судами, Судебным департаментом.

Вышеизложенное позволяет делать вывод о том, что информация о деятельности органов публичной власти - это создаваемые или получаемые органами государственной власти, в том числе и судебными органами, и подведомственными указанным органам организациями, сведения, включая нормативные правовые акты, регулирующие деятельность указанных субъектов.

Очертив круг сведений, составляющих информацию о деятельности органов публичной власти, следует решить вопрос, вся ли информация, находящаяся у органов власти должна быть открытой, и, если – нет, то каковы границы доступности такой информации.

В юридической литературе выделяется четыре группы информационно-правовых режимов, для каждого из которых свойственен свой критерий доступности информации:

1. Режим информации неограниченного доступа. К указанной группе относится литература, произведения искусства, так называемая массовая информация, реклама и т.д.

2. Режим информации ограниченного доступа. Здесь принято выделять тайны, секреты, ноу-хау и др.

3. Режим информации, доступ к которой предоставляется в соответствии с федеральными законами или с заключенными соглашениями. Сюда относят налоговые декларации, авизо, обвинительные заключения и др.

4. Режим информации, ограничивать доступ к которой запрещено. К такой информации относятся разнообразные отчеты, свидетельства, кадастры (лесной и др.) и др.¹

На основе комплексного анализа действующего законодательства представляется возможным предложить иной подход к разграничению видов информации в зависимости от степени доступа к ней. В последние годы информация и свобода интерпретируются как синонимы. Нередко встречаются утверждения о том, что в информационном обществе вся информация должна быть открытой. Анализ конституционных положений позволяет определить виды информации, в том числе и касающейся деятельности органов публичной власти, поскольку нормы Конституции РФ составляют правовую базу для всех сфер жизнедеятельности общества и государства, доступ к которым является абсолютным. К таким видам информации следует отнести:

- во-первых, законы и иные нормативные правовые акты, содержащие и регламентирующие права, свободы и обязанности граждан;
- во-вторых, обстоятельства, которые создают или могут создать угрозу для жизни и здоровья людей;
- в-третьих, информация о состоянии окружающей среды.

Исходя из анализа ст. 56 Конституции РФ, следует оговориться, что доступ к перечисленным видам информации может быть ограничен в определенных пределах и на определенный срок при наличии обстоятельств, предусмотренных в Основном законе.

Анализ положений информационного законодательства к абсолютно доступной информации относит, вышеназванную информацию, право на доступ к которой закреплен в Конституции РФ, а также информацию, накапливаемую в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах,

¹ См.: Ловцов Д.А. Информационные правоотношения: особенности и продуктивная классификация // Информационное право. 2009. № 1. С. 3-7; Сааев С.С. Правовой режим массовой информации как средства предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: дисс. ... к.ю.н. СПб, 2009. С. 34.

созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией (п. 4 ч. 4).

Системный и комплексный анализ действующего российского законодательства позволяет констатировать, что только к перечисленным видам информации в современном Российском государстве гарантируется абсолютный доступ. Абсолютный доступ предполагает, не только запрет утаивать такую информацию, но и предоставление ее неограниченному кругу лиц. Однако вопрос об общедоступности информации не является безусловным, поскольку по справедливому замечанию В.С. Толстого, на самом деле общедоступной информацией владеет ограниченный круг субъектов-профессионалов: медики, маркетологи, юристы, проектировщики и т.д. При возникновении потребности все другие потребители вынуждены обращаться к профессионалам с предложением о передаче информации или о предоставлении информационных услуг¹.

Общедоступность, исходя из действующего российского законодательства, скорее является исключением, чем правилом.

Российское законодательство, вслед за международным, также устанавливает случаи, когда доступ к информации ограничивается. При этом, несмотря на то, что в действующем национальном законодательстве провозглашается общедоступность отдельных видов информации, во многих нормах содержится оговорка о возможности ограничения доступа к такой информации. В виду этого, такие виды информации представляется возможным рассматривать как относительно доступную информацию (в противовес абсолютно доступной). В соответствии с Конституцией РФ, государством гарантируется предоставление указанного вида информации каждому, чьи права и свободы затрагиваются в таких документах и материалах, но только в случаях.

Подобная норма содержится и в норме, устанавливающей невозможность ограничения доступа к информации о деятельности

¹ См.: Толстой В.С. Гражданское информационное право. М., 2009. С. 3-4.

государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств, за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну.

Кроме того, к относительно доступной информации, думается, возможно отнести и те виды информации, которые предоставляются за плату, поскольку определенные материальные затраты препятствуют абсолютному доступу к такой информации, даже если она провозглашена действующим законодательством как информация, доступ к которой не может быть ограничен. Вместе с тем ст. 22 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» установлены конкретные случаи, когда за предоставление подобной информации взимается плата.

Вместе с тем в юридической литературе встречаются и другие классификации информации. Так, например, З. З. Зейналов предлагает выделять неизвестную информацию, которая подразделяется на условно доступную и недоступную, отличие которых заключается в их научной обоснованности¹.

Наряду с предложенными видами информации (абсолютно и относительно доступной) в зависимости от степени доступности, международное и российское законодательство, устанавливая виды информации, доступ к которой ограничен. Конституция РФ допускает возможность установления в отношении той или иной информации специального правового режима, в том числе режима ограничения свободного доступа к ней со стороны граждан².

В соответствии с конституционными положениями, ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях

¹ См.: Зейналов З.З. Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений // Информационное право. 2010. № 1. С. 6-9.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2010 г. № 1626-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 3 части 4 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы ГАРАНТ (дата обращения 15.10.2011).

защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Непосредственные перечни информации, обладающие статусом тайны, должны определяться соответствующими федеральными законами. Анализ действующего законодательства, а также взглядов ученых на проблему информации, ограниченного доступа к ней, позволил прийти к следующим выводам.

Прежде всего, на сегодняшний день законодательство, регулирующие вопросы тайны, достаточно многочисленно, разрозненно, не систематизировано, что не позволяет однозначно определить статус информации, доступ к которой ограничивается в силу тех или иных причин, и оставляет перечень такой информации открытым. Так, если проанализировать действующее российское законодательство, то можно насчитать более 30 видов тайны, при этом виды тайны, содержащиеся в подзаконных нормативных актах, существенно увеличивают этот перечень¹. К проблемам законодательного регулирования информации ограниченного доступа относится и отсутствие четко разработанного единого понятийного аппарата о такой информации. Ситуацию осложняет и тот факт, что до настоящего времени в действующем законодательстве не разрешен вопрос о том, по каким критериям следует относить сведения к информации ограниченного доступа, как определять границы между открытой и закрытой информацией². Определенные недостатки существуют в регулировании отдельных видов государственной, служебной и других видов тайн³.

Отсутствие конкретики по вопросам правового регулирования информации ограниченного доступа продолжает оставаться заметной проблемой развивающегося российского законодательства об информации.

¹ См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Указ. соч. С. 345.

² См.: Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. № 1. С. 20.

³ См., например: Павлов И. Ю. Указ. соч. С. 18; Хижняк В.С. Указ. соч. С. 23.

Эта проблема способна значительным образом снизить позитивный эффект его реформирования¹.

Однако, применительно к теме исследования, следует отметить определенные положительные моменты о разграничении общедоступной публичной информации и информации ограниченного доступа, обусловленные принятием Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации». Законодатель в названном нормативном акте детально регламентирует вопрос о том, какая конкретно информация о деятельности судебных органов, должна размещаться в сети Интернет, а какая информация не подлежит размещению в сети Интернет (ст. 14, ч. 5 ст. 15). К сожалению, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не содержит такого разграничения, устанавливая лишь перечень информации о деятельности органов публичной власти, которая должна размещаться в сети Интернет (ст. 13). Однако, как справедливо отмечает Д. И. Гунин, «для всякой тайны информации обязательно наличие идентифицируемого объекта, то есть объема сведений, в отношении которого ограничивается доступ. Поэтому при установлении режима тайны информации пределы его распространения должны быть определены с той степенью ясности, которая позволит в каждом конкретном случае ответить на вопрос – относится ли данная информация к нему или нет?»².

Учитывая сказанное, решение данного вопроса на законодательном уровне представляется принципиальным, поскольку отсутствие однозначного законодательно установленного перечня информации ограниченного доступа в практической деятельности может порождать ситуации, посягающие на права граждан и организаций. Так, определением Высшего Арбитражного

¹ См.: Шевердяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 21.

² Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2008. С. 16.

Суда РФ (далее – ВАС РФ) от 4 октября 2010 года № ВАС-10356/10 Инспекции Федеральной налоговой службы по Октябрьскому району г. Красноярск было отказано в передаче дела № А33-17277/2009 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора решения нижестоящих арбитражных судов. При этом суд надзорной инстанции подтвердил правомерность вынесенных нижестоящими судами судебных актов. В частности, предметом рассмотрения в арбитражных судах первой, апелляционной и кассационной инстанций был довод инспекции о том, что документы, на ознакомлении с которыми настаивает заявитель, содержат налоговую тайну, и их представление налогоплательщику не входит в обязанности налогового органа. Данный довод был обоснованно отклонен судом первой инстанции как противоречащий положениям части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации. Выводы суда первой инстанции были поддержаны судами апелляционной и кассационной инстанций и согласуются с официальной судебной-арбитражной практикой по рассмотрению данной категории дел¹.

Сочетание транспарентности и тайны информации о деятельности публичных органов власти должно быть таковым, чтобы в максимальной степени обеспечивать открытость, прозрачность деятельности органов государства, и при этом, не нарушать права и свободы человека, гражданина и их объединений. В связи с этим заслуживает поддержки позиция Е.В. Макарихина, согласно которой «полноценное ознакомление граждан с работой органов власти не является отдельной самостоятельной ценностью, если интересы и запросы гражданского общества не воспринимаются властью в полной мере»².

Анализ законодательства о доступе к информации о деятельности публичных органов власти, позволяет сделать вывод, что основными

¹См.: Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 октября 2010 года № ВАС-10356/10 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 23.11.2011).

² См.: Макарихин Е.В. Информационная открытость органов власти: состояние, пути развития // Аналитический вестник Совета Федерации. 2011. № 24. С. 31.

критериями, из которых исходит законодатель, разграничивая общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа, являются:

-во-первых, соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации, их процессуальных прав при предоставлении подобной информации. В значительной мере степень демократизации общества определяется гарантированным правом на частную жизнь, которое в авторитарном государстве ограничивается почти в такой же мере, как и право на свободу слова как на формально-правовом уровне, так и на неформальном¹;

-во-вторых, соблюдение режима установленной законом тайны: государственной, служебной, коммерческой, личной, семейной и т. п.

При детальном регулировании информации ограниченного доступа, позиция законодателя, отраженная в законодательстве о доступе к информации о деятельности органов публичной власти, была бы безукоризненной. Но в сложившихся обстоятельствах, необходимо:

- либо упорядочивание и совершенствование законодательства об информации ограниченного доступа, исключая возможность отнесения к информации ограниченного доступа любых сведений, в виду отсутствия исчерпывающего перечня таких сведений;

- либо детальное установление в законодательстве конкретного перечня информации о деятельности органов публичной власти, доступ к которой ограничен. Необходимость установления конкретного перечня информации ограниченного доступа обусловлено провозглашением принципа транспарентности органов публичной власти, в виду чего, общим правилом должна быть – доступность информации о деятельности властных структур, а

¹ См.: Климчик А. Свобода информации и право на частную жизнь в международном праве: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003. С. 21.

сведения, доступ к которым должен ограничиваться – исключением из этого правила.

Обеспечение открытого доступа к информации о деятельности органов публичной власти способствует выполнению следующих функций:

- контроль гражданского общества за деятельностью государства;
- создание условий для единообразия практики применения и соблюдения закона;
- повышение качества деятельности государственных органов.

Реализация принципа транспарентности информации о деятельности органов государства обеспечивает свободный доступ всех заинтересованных лиц к необходимой информации, что, в свою очередь, ставит всю деятельность государственных органов под контроль общественности, способствует формированию правовой культуры граждан и усиливает воспитательное воздействие публичной власти на общество.

Таким образом, сочетание транспарентности и тайны информации о деятельности публичных органов представляет собой определенный баланс в информационных отношениях, посредством которого обеспечивается открытость, прозрачность деятельности государственных структур, а также соблюдение прав и свобод человека, гражданина и их объединений.

Принимая за основу понятие транспарентности, данное Е.Г. Стребковой, которая определяет его как руководящую идею, базирующуюся на положениях Конституции РФ, нашедшую выражение в реальной действительности и лежащую в основе построения и функционирования судебной ветви власти Российского государства¹, представляется возможным сформулировать дефиницию транспарентности в информационной сфере. Транспарентность в информационной сфере можно определить как принцип деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, заключающийся в обеспечении свободного доступа всех заинтересованных

¹ См.: Стребкова Е.Г. Принцип транспарентности судебной власти: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2012. С. 9.

лиц к необходимой информации, который позволяет реализовать контроль гражданского общества за деятельностью государства в лице его органов; обеспечить единообразие практики применения и соблюдения закона; повысить качество деятельности органов публичной власти.

В целом, в рамках исследования информации о деятельности органов публичной власти, следует отметить, положительную тенденцию, выражающуюся во все большей доступности информации органов публичной власти. Однако следует отметить, что правомочие на поиск и получение информации о деятельности публичных органов власти ранее вовсе отсутствовало в законодательстве стран мира. Впервые указанное право было закреплено в законодательстве Швеции в Законе «О свободе слова и печати» 1766 года и впоследствии в Декларации независимости США 1776 года, Декларации прав человека и гражданина во Франции в 1789 году, Декларации о правах человека, принятой в 1795 году в Нидерландах¹.

В России граждане приобрели право получать информацию о деятельности властных структур лишь после 1917 года. Однако в условиях тоталитарного государственного устройства данное право оставалось лишь на бумаге.

В постсоветской России право на доступ к информации юридически впервые было оформлено в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года. Тогда же вступил в силу Закон РФ «О средствах массовой информации»², который в том числе был призван регулировать правоотношения в сфере доступа журналистов к информации о деятельности органов власти.

Позднее нормы названных правовых актов были воспроизведены в Конституции РФ, а затем получили дальнейшее развитие в других актах

¹ Цит. по: Афанасьева О.В. Наш доступ к информации, которой владеет государство / Общ. ред. М.Н. Афанасьева. М., 2010. С. 8; Хижняк В.С. Указ. соч. С. 12.

² См.: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 7. Ст. 300, 301.

российского законодательства. Так, например, Указом Президента РФ¹, впервые закреплён принцип информационной открытости (п. 3).

С момента подписания Россией Окинавской хартии глобального информационного общества и вступления в силу Доктрины информационной безопасности, утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 года, происходит наиболее значительное обновление позиции российского руководства в отношении проблемы использования современных технологий в наиболее значимых областях жизни Российского государства и общества. Немаловажную роль в обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти сыграла Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ².

Немаловажное значение в вопросах регулирования рассматриваемых отношений имеет и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, в соответствии с которой органы власти должны обеспечить высокий уровень доступности для населения информации и технологий, а также модернизировать систему государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере. Кроме того, в Посланиях Президента Федеральному Собранию особое внимание уделяется, важности Концепции создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), направленной на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления, и начать реализацию

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» (в ред. от 01 сентября 2000 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3636.

² См.: Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» (в ред. от 09 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

этой Концепции¹; введению в эксплуатацию единого портала бюджетной системы, на котором будет размещаться систематизированная актуальная информация о формировании и исполнении всех бюджетов - от федерального до поселенческих, а также начать внедрение международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора². Среди ключевых задач развития сектора связи является обеспечение равного доступа граждан к современным информационно-телекоммуникационным услугам и ликвидацию информационного («цифрового») неравенства³.

В целях обеспечения открытости органов публичной власти в ряде субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие законы. Так, Закон Калининградской области от 6 июля 2002 года № 164⁴ стал первым региональным правовым актом, который был направлен на регулирование процедуры доступа к информации о деятельности органов власти соответствующего субъекта. Подобные законы были приняты и в Волгоградской, Новгородской областей, города Москвы.

Своего рода завершающим аккордом в становлении права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти стало принятие и вступление в силу Федеральных законов «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления». Указанные законы не только обеспечили доступ к информации о деятельности государственных органов, но и предоставили возможность осуществлять общественный контроль за деятельностью таких органов.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32.

² Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах» // Пенсия. 2013. № 6.

³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов // Администратор образования. 2012. № 20.

⁴ Официальный сайт Института развития свободы информации: Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org> (дата обращения 15.03.2011).

Вместе с тем были предприняты важные шаги по формированию нормативной базы для формирования электронного правительства. Так, например, были приняты постановления Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»¹; «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота»²; «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»³, а также ряд иных подзаконных нормативных актов министерств и ведомств⁴.

Принятие указанных федеральных законов детерминировало разработку и принятие подобных законов в субъектах Российской Федерации и соответствующих нормативных актов в муниципальных образованиях. Например, в Саратовской области был принят Закон № 217-ЗСО⁵. Решением Соборания депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области от 28 января 2010 года № 1045/86-03 установлен Порядок организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Главы Энгельсского муниципального района и Соборания депутатов Энгельсского муниципального района и другие.

Сейчас в мире насчитывается порядка 70 стран, где приняты законы о доступе к информации⁶. Абсолютное большинство из них – это страны с давней и устойчивой демократической культурой, и в подавляющем числе

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 16 апреля 2012 г.) // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5832; 2012. № 17. Ст. 2002.

² См.: Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. от 01 августа 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; 2011. № 32. Ст. 4840.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (в ред. от 07 сентября 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2011. № 37. Ст. 5263.

⁴ См. подробнее: Наумов В.Б., Никифорова Т.С., Ушакова Н.В. Обзор изменений в российском информационном законодательстве в 2009 году // Информационное право. 2010. № 1. С. 10 – 14.

⁵ См.: Закон Саратовской области от 25 декабря 2009 г. № 217-ЗСО «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 33.

⁶ См.: Банисар Д. Отчет «Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по допуску к правительственной информации в мире». Проект «Свобода информации» 2006 год организации Privacy International. С. 8, 9. Электронный ресурс: URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf> (дата обращения 17.03.2011).

таких стран система механизмов реализации и защиты права на доступ к информации достаточно единообразна. Поэтому успешно работающая почти в половине стран мира система вряд ли может не оправдать себя в любом государстве с более или менее развитой политико-юридической инфраструктурой¹.

Появление указанных законов можно охарактеризовать как явления однозначно положительные, показывающие серьезное отношение руководства страны к конституционному праву граждан на доступ к информации, который стал основным информационным правом в любом цивилизованном государстве. Названные законы позволяют существенно повысить уровень информационной открытости деятельности государственных органов, что должно содействовать четкому соблюдению прав и свобод человека и гражданина и более эффективному противодействию коррупции². Однако, несмотря на обилие положительных моментов, законодательство об обеспечении доступа к информации о деятельности публичных органов власти имеет и массу недостатков, значительно снижающих его потенциальный позитивный эффект.

Анализ действующего законодательства, а также взгляды ученых на проблему доступности информации о деятельности публичных органов власти, позволяет предложить следующие пути совершенствования законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

Так, первоочередной задачей следует признать необходимость принятия мер по закреплению в законодательстве о тайне исчерпывающего перечня сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, и в первую очередь сведений, относящихся к служебной тайне. Как отмечается в юридической прессе, необходимо срочно принять Закон о служебной тайне,

¹ См.: Шевердяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20 – 23.

² См.: Купреев С.С. Тенденции развития государственного управления в России в 2008 - 2009 гг. // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 57-58.

поскольку именно он сможет послужить основой Закона о доступе к информации, поскольку это недостаток всего информационного законодательства.

Требуют дальнейшего совершенствования положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», поскольку значительная часть его положений содержит отсылочные нормы на акты, которые должны принять в его развитие исполнители. Следовательно, получается, что реализация положений названного Закона напрямую зависит от тех субъектов, деятельность которых должна быть открытой и прозрачной. Учитывая данное обстоятельство, необходимо:

- максимально конкретизировать нормы о порядке участия граждан на заседаниях коллегиальных органов (ст. 15); порядке взимания платы за предоставление информации (п. 1 ст. 22); порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации органов власти (п. 2 ст. 24);

- четко определить необходимость размещения в сети Интернет всеми государственными органами любых сведений об их деятельности, за исключением тех, которые относятся к информации ограниченного доступа, а также срок их размещения;

- привести норму закона в соответствие с положением ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, включив в число субъектов, обладающих правом на доступ к информации иностранных граждан и лиц без гражданства, законно пребывающих на российской территории.

Вместе с тем, с учетом действия ч. 3 ст. 55 Основного закона видится целесообразным закрепление в отраслевом законодательстве перечня случаев, в которых доступ иностранных граждан и лиц без гражданства к информации о деятельности органов власти будет ограничен. Кроме того, следует законодательно установить возможность реализации права на доступ к такой информации индивидуальными предпринимателями, наряду с юридическими лицами.

- исключить возможность употребления в рассматриваемом Законе оценочных категорий, позволяющих по-разному толковать предоставленные гражданам права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти (например, положения п. 3 ст. 21).

Действующее законодательство прямо не относит государственное планирование к сведениям ограниченного доступа, но в тоже время четко и ясно не требует раскрывать эту информацию. В виду этого, учитывая, что вопрос о доступе к такой информации может решаться по усмотрению органов власти, в целях дальнейшей реализации принципа транспарентности органов власти на законодательном уровне следует закрепить доступ к информации о государственном планировании. Необходимость данных преобразований неоднократно высказывалась в юридической литературе, однако до настоящего момента не получила должного закрепления, что является значительным упущением со стороны законодателя.

Важным представляется закрепление на законодательном уровне соответствующих видов ответственности (в зависимости от тяжести совершенных проступков) должностных лиц органов государственной власти за нарушение требований о доступе к информации о деятельности соответствующих органов публичной власти. В обоснование данного предложения можно привести позицию С. Н. Шевердяева, который считает, что прозрачность органов власти это настолько несвойственная российской бюрократии традиция, что совершенствование отдельных сторон обеспечения доступа в рабочем порядке не приводит к сколько-нибудь заметным результатам¹. Результаты реализации данного нормативного акта можно проследить по итогам мониторинга информационной открытости федеральных органов исполнительной власти за 2010 год, проведенного Институтом развития свободы информации. Так, в 2010 году

¹ См.: Шевердяев С.Н. Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 36

информационная открытость большинства федеральных органов исполнительной власти (64 из 77) составляет менее 50%¹.

В целом, учитывая существенные перемены в законодательстве, регулирующем доступ граждан к публичной информации, следует отметить, что в названных условиях современный этап информационного развития государства и общества деятельность органов государственной власти Российской Федерации стала более «информационной». Определены основные цели и задачи дальнейшей реализации принципа открытости публичной власти, имеются первые достижения в виде принятых федеральных законов. Но в то же время, что подтверждается и вышесказанным, существующее российское законодательство в рассматриваемой сфере подлежит дальнейшему совершенствованию, поскольку ресурсы для расширения транспарентности органов власти еще далеко не исчерпаны.

На основании подробного анализа содержания права на получение информации, истории его развития, взглядов ученых на исследуемую проблематику, автор приходит к следующим выводам:

во-первых, под информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления следует понимать создаваемые или получаемые органами государственной власти, в том числе и судебными органами, и органами местного самоуправления, и подведомственными указанным органам организациями, сведения, в том числе нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность этих органов, об их целях, задачах, функциях, полномочиях, результатах осуществляемой деятельности;

во-вторых, информацию о деятельности публичных органов следует классифицировать следующим образом:

исходя из принципа разделения властей на: информацию о деятельности законодательных органов власти; информацию о деятельности

¹ См.: Итоговый рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (Мониторинг 2010 года). Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/660> (дата обращения 17.03.2011).

исполнительных органов власти; информацию о деятельности судебных органов;

исходя из уровня осуществления публично власти на информацию о деятельности федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

в-третьих, в целях совершенствования законодательства в сфере регулирования права на доступ к информации необходимо:

1. закрепить в законодательстве о тайне исчерпывающий перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, и в первую очередь сведений, относящихся к служебной тайне;

2. установить на законодательном уровне ответственность за непредоставление информации на основании ее отнесения к государственной, коммерческой, служебной или иной тайне, доступ к которой запрещается ограничивать законами Российской Федерации;

3. внести следующие изменения в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»:

- максимально конкретизировать нормы о порядке участия граждан на заседаниях коллегиальных органов; порядке взимания платы за предоставление информации; порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации органов власти ;

- четко определить необходимость размещения в сети Интернет всеми государственными органами любых сведений об их деятельности, за исключением тех, которые относятся к информации ограниченного доступа, а также срок их размещения;

- включить в круг субъектов, имеющих право на доступ к публичной информации, иностранцев и лиц без гражданства, индивидуальных предпринимателей;

- исключить возможность употребления в Законе оценочных категорий;

- закрепить право доступа граждан к информации о государственном планировании.

§ 1.3. МЕСТО ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Закрепленные в Конституции РФ права и свободы, составляющие основу правового статуса личности, образуют определенную систему, совокупность, целостность, единство. Все закрепленные в Основном законе Российского государства права и свободы тесно взаимосвязаны между собой, взаимно обуславливают друг друга. Система, как любое сложное образование, имеет свою структуру, в которой выделяются более или менее крупные части, элементы. В виду этого в теории конституционного права система конституционных прав и свобод человека и гражданина традиционно подразделяется на три группы: личные, политические и социально-экономические права и свободы. Каждая из этих групп состоит из совокупности отдельных прав в той или иной сфере.

Сообразно этому и право на доступ к публичной информации, как разновидность права на информацию, не является исключением, не стоит особняком, а также находится в определенной связи с другими конституционными правами и свободами. В научной литературе по конституционному праву уже неоднократно подчеркивалась тесная взаимосвязь права на информацию со многими правами и свободами российских граждан, где первое либо выступает как одна из гарантий реализации последних (права на благоприятную окружающую среду и достоверность информации о ее состоянии, избирательного права), либо, наоборот, реализация первого обусловлена действием последних (свобода мысли и слова, свобода массовой информации)¹. Следовательно, можно утверждать, что доступ к публичной информации, в силу специфики той

¹ См., например: Огородов Д. В. Правовые отношения в информационной сфере: автореф. дис... к.ю.н. М., 2002. С. 11; Хижняк В.С. Указ. соч. С. 10, 18.

информации, доступ к которой это право обеспечивает, обладает рядом особенностей, которые, безусловно, проявляются и при взаимодействии исследуемого права с другими правами и свободами человека и гражданина. Исследование данных связей между правом на доступ к информации и другими конституционными правами имеет большое значение, поскольку позволит определить место рассматриваемого права в системе конституционных прав. В целях наиболее плодотворного изучения указанных взаимосвязей, необходимо рассмотреть взаимодействие права на доступ к публичной информации в системе личных, политических и социально-экономических прав человека и гражданина.

Конституция РФ и теория конституционного права к подсистеме личных прав относит права и свободы, закрепленные в ст. 20-29 Конституции РФ, подробный анализ которых позволил выявить следующие взаимосвязи между правом на доступ к информации и конгломератом перечисленных прав.

Безусловным и естественным является вывод о том, что право на жизнь является основой для реализации всех других прав, исключением не является и право на доступ к информации. За исключением права на жизнь, все другие перечисленные личные права и свободы, в виду их неотчуждаемости, естественного характера, на первый взгляд, представляются самостоятельными и независимыми, реализация которых, не связана с исследуемым правом.

Однако, это только на первый взгляд. Конституционной обязанностью, закрепленной в ч. 2 ст. 24 Основного закона, является обязанность государства обеспечить гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, содержащими информацию об его правах и свободах. Следовательно, если документы и материалы, находящиеся у органов власти и органов местного самоуправления, затрагивают какие-либо из перечисленных личных прав и свобод, то реализация последних в полной мере возможна только при осуществлении права на доступ к таким

материалам и документам. Так, например, доступ к информации о деятельности Комиссии по вопросам помилования на территории субъекта РФ может позволить приговоренному к смертной казни реализовать его право на жизнь, в случае его помилования. В соответствии с п. 10 Положения о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации, список лиц, рекомендованных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) к помилованию, подлежит опубликованию в средствах массовой информации соответствующего субъекта Российской Федерации в месячный срок со дня принятия такого решения¹. Информация о деятельности органов Федеральной миграционной службы позволяет человеку и гражданину в полной мере реализовать свое право на выбор места пребывания или жительства в соответствии с действующим законодательством².

Безусловно, взаимосвязанными являются рассматриваемое право и право на пользование родным языком, поскольку последнее, в случае обращения в указанные органы за информацией, может быть реализовано только если эта информация будет представлена на соответствующем языке.

Определенную специфику имеет связь права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти с такими правами, как неприкосновенность частной жизни и неприкосновенность жилища. Как уже подчеркивалось в параграфе 1.2 настоящей главы, основным принципом транспарентности органов публичной власти выступает соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации в целях реализации конституционно закрепленного права

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (в ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5149; 2012. № 27. Ст. 3677.

² См.: Официальный сайт Федеральной миграционной службы России: Электронный ресурс: URL: <http://www.fms.gov.ru/> (дата обращения 23.03.2010).

граждан на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Неприкосновенность частной жизни граждан означает, что каждый гражданин имеет право иметь личные и семейные тайны, вмешательство в которые государством и его органами и должностными лицами строго запрещено. При этом право человека на свободное определение и указание своей национальной принадлежности также можно отнести к личной тайне¹. Исходя из этого, реализация перечисленных прав ограничивает право на доступ к информации органов публичной власти, содержащей сведения о частной жизни, личной и семейной тайне, чести и деловой репутации, как граждан, так и организаций.

Соотношение данных прав отражено в действующем законодательстве: в Федеральных законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления». В решениях высших судебных органов также прослеживается взаимосвязь рассматриваемых прав. Например, Верховный Суд РФ, пришел к таким выводам при рассмотрении дела по заявлению Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» о признании недействующими абзаца второго подпункта «з» пункта 6 и пункта 9 Положения о порядке доступа к материалам, хранящимся в государственных архивах и архивах государственных органов Российской Федерации, прекращенных уголовных и административных дел в отношении лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а также фильтрационно-проверочных дел, утвержденного приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 375/584/352. Основанием для отказа в

¹ См.: Хижняк В.С. Указ. соч. С. 18.

удовлетворении данного заявления стал основной принцип обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну¹.

В аспекте соотношения рассматриваемого права и права на неприкосновенность частной жизни, необходимо ориентироваться на ст. 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации», устанавливающей требования к текстам судебных актов, размещаемые в сети Интернет. Как известно, итоговые судебные акты: решения, приговоры, постановления выражают волю государства в лице суда, восстанавливая нарушенные права и определяя меры ответственности к лицам, их нарушающим. Арбитражные суды одними из первых начали публиковать свои решения². Наиболее существенное влияние на статус личности оказывают меры ответственности, установленные административным и уголовным законодательством. Судимость, факт привлечения лица к административной ответственности, да, в общем-то, и расторжение брака, и выселение и т. п. факты – это те факты, о которых большинство граждан не желали бы распространяться. Однако, из текстов судебных актов, согласно названной норме, исключаются персональные данные участников процесса, кроме фамилий и инициалов истца, ответчика, третьего лица, гражданского истца, гражданского ответчика, осужденного, оправданного, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, секретаря судебного заседания, рассматривавших (рассматривавшего) дело судей (судьи), а также прокурора, адвоката и представителя, если они участвовали в судебном разбирательстве.

¹ См.: Решение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 года по делу № ГКПИ10-1510 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 21.03.2011).

² См.: Стребкова Е.Г. Принцип транспарентности судебной власти: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2012. С. 22.

Для пользователя информации интерес должен представлять сам факт осуществления органом власти того или иного вида деятельности, в частности, факт осуществления правосудия по определенной категории дел. В виду этого, представляется необходимым внести изменения в рассматриваемую норму и установить, что в тексте судебных актов, размещаемых в сети Интернет, фамилии и инициалы истца, ответчика, третьего лица, гражданского истца, гражданского ответчика, осужденного, оправданного, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должны заменяться на инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса. При этом, для идентификации того или иного дела, в частности, для того, чтобы сами участники процесса имели доступ к соответствующим судебным актам, затрагивающим их права и обязанности, в том числе и процессуальные, необходимо, чтобы в тексте судебных актов указывались все реквизиты дела (номер дела, дата и прочее).

Кроме того, не логичным является нераспространение требований об исключении персональных данных на судебные акты системы арбитражных судов РФ, поскольку участниками арбитражного процесса являются и индивидуальные предприниматели, и иные физические лица¹.

Учитывая сказанное, представляется необходимым ч. 3 ст. 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» изложить следующим образом: «При размещении в сети Интернет текстов судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции, а также арбитражными судами, за исключением текстов судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, в целях обеспечения безопасности участников судебного процесса из указанных актов исключаются персональные данные, кроме фамилий и инициалов секретаря судебного заседания, рассматривавших (рассматривавшего) дело судей (судьи), а также прокурора, адвоката и

¹ См.: Ковалева Н.Н., Арестова О.Н. Указ. соч. С. 85.

представителя, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса». Данное предложение полностью соотнобразуется с конституционными нормами, гарантирующими право граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Следовательно, можно сделать вывод, что в системе личных конституционных прав и свобод человека и гражданина существуют права, которые:

- являются первоосновой для права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти;
- не могут быть реализованы, в полной мере, без права на доступ к публичной информации, поскольку рассматриваемое информационное право, помимо удовлетворения потребностей человека в развитии, образовании, культуре и общении, являются гарантией реализации других общепризнанных прав и свобод¹;
- ограничивают право на доступ к информации, то есть препятствуют реализации последнего в полной мере.

Группа политических прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией РФ, включает в себя право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в

¹ См.: Савельев Д.А. Права человека в области информации: Международно-правовые аспекты: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2002. С. 7.

референдуме, равный доступ к государственной службе; участие в отправлении правосудия; право на обращения (ст. ст. 30 – 33).

Среди политических прав и свобод право участвовать в управлении делами государства следует признать основным, поскольку именно оно выражает демократические начала государства и предоставляется каждому гражданину. Конституция РФ представляет гражданам право выбора – осуществлять указанное право непосредственно (через участие в выборах, референдуме) либо через своих представителей. Участвуя в управлении делами государства через своих представителей, они оказывают непосредственное воздействие на деятельность последних путем выражения общественного мнения по тем или иным вопросам, разрешаемым представительными органами власти.

Участие граждан в управлении делами государства представляется весьма затруднительным без реализации права на информацию о деятельности органов публичной власти. Закрепленный в Конституции РФ политический плюрализм ставит современных избирателей перед выбором: за кого отдать свой голос. А для правильного решения избирателям необходима полная, объективная и достоверная информация. Информирование любого характера в процессе предвыборной подготовки могут побудить граждан сделать тот или иной выбор, причем достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против».

В настоящее время кандидаты и политические партии участвуют в избирательном процессе на равных условиях, чему способствует гарантированное предоставление государством информационных ресурсов для освещения предвыборных программ. В связи с этим представляется верной позиция М.М. Айзатуллова, согласно которой «предвыборная деятельность - это установленный государством информационный минимум, гарантирующий политической партии, имеющей право участвовать в

выборах, возможность в течение определенного периода времени довести до избирателей свои предвыборные программы, осуществить иную деятельность с целью направить свободную волю избирателя к голосованию за партию и программу»¹.

Однако следует заметить, что информационное взаимодействие граждан о деятельности кандидатов и политических партий не должно ограничиваться лишь предвыборной деятельностью. Необходимо закрепить на законодательном уровне основы информационного взаимодействия указанных субъектов с гражданами, выходящие за рамки избирательного процесса, в целях обеспечения развития государства и его органов.

Важная роль в эффективной реализации указанных политических прав принадлежит и праву на доступ к информации, поскольку при отсутствии информационного взаимодействия между государством и обществом невозможно построение уважительных и партнерских отношений государственной власти и общества.

Государственная власть всегда выступала и выступает тем источником, из которого общество и государство получало информацию для своего дальнейшего развития². Поэтому информационная деятельность органов государственной власти затрагивает интересы всего общества, его институциональных структур и отдельных граждан, влияет на все аспекты их жизнедеятельности³. Взаимодействие между органами власти и человеком должно строиться при помощи информационных процессов, позволяющих учитывать мнение населения при осуществлении властных полномочий и ограничивать неконтролируемую деятельность власти. Свободное распространение информации, возрастающая роль электронной информации, делают возможным своевременное реагирование людей на деятельность

¹ См.: Айзатуллов М.М. Правовое регулирование предвыборной деятельности политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 42.

² См.: Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под общ. ред. проф. В.С. Комаровского. М., 2001. С. 103.

³ См.: Устинович Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 12-16.

публичной власти, ставят публичную власть в зависимость от волеизъявления людей, тем самым способствуя реализации принципа народовластия¹.

Право на равный доступ к государственной службе и участие в отправлении правосудия также является одной из форм реализации права на участие в управлении делами государства. Поскольку основная задача государственной службы заключается в обеспечении реализации задач и функций органов государственной власти, следовательно, информационное обеспечение данного вида деятельности является крайне необходимым. Из чего следует, что право на доступ к информации о деятельности того или иного органа является одним из условий реализации, предпосылкой права на доступ к государственной службе. Подобная взаимосвязь прослеживается и с правом на участие в отправлении правосудия.

Важной конституционной предпосылкой и одновременной конституционной гарантией взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с гражданами, в том числе и информационного взаимодействия, выступает ст. 33 Конституции РФ, согласно которой граждане имеют право обращаться в государственные органы власти², получающее более детальную конкретизацию в нормативно-правовом акте, регулирующем порядок рассмотрения обращения граждан. Данное конституционное право выступает одной из форм права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти. Обращения граждан выступают действенным способом осуществления и охраны прав личности, способствуют укреплению связей органов государственной власти и местного самоуправления с населением.

В этой связи необходимо отметить, что были утверждены Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010

¹ См.: Кротов А.В. Перспективы развития информационной свободы в РФ // Правовые вопросы связи. 2006. № 2. С. 23-33.

² См.: Устинович Е.С. Информационная деятельность федеральных органов исполнительной власти как специальный объект правового регулирования // Юридический мир. 2009. № 4. С. 33-36

года¹ и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, упоминавшаяся ранее.

Среди прочих целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются: повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан; повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления и иные.

Таким образом, формирование электронного правительства призвано способствовать более эффективному взаимодействию государства и граждан, реализации права граждан на обращение, повышению уровня прозрачности оказания государственных услуг.

Однако, не смотря на подобные положительные моменты, остаются не решенными вопросы несоответствия указанных целей и принципов реальной практике, складывающейся в данной области. По-прежнему, основной формой реализации указанных концепций остается частичное информирование населения, а также некоторая автоматизация предоставляемых услуг. На практике отсутствует межведомственное взаимодействие государственных органов, провозглашаемый принцип «одного окна» не реализован.

Электронное правительство должно рассматриваться как инструмент достижения целей административной реформы, способный модернизировать всю систему управления. В этой связи представляется, что необходимо

¹ Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.

создание правовых основ функционирования электронного правительства, то есть принятие Федерального закона «Об электронном правительстве» с прямым закреплением в нем процедуры электронного взаимодействия государственных органов, граждан и организаций.

Таким образом, для разрешения проблем, возникающих в результате обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления с использованием глобальной сети Интернет, указанным органам необходимо совершенствовать организацию работы с обращениями граждан с использованием современных информационных технологий, проводить мониторинг количества и характера обращений, совершенствовать контроль качества их рассмотрения, в том числе с проверками на местах, повышать ответственность исполнителей, в том числе применять к ним меры дисциплинарного воздействия.

В целом можно отметить, что возможность обращения в государственные органы и к их должностным лицам посредством электронных форм взаимодействия, служит действенной формой налаживания информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти, причем использование сети Интернет для реализации гражданами конституционного права на обращение способствует дальнейшему развитию демократических институтов современного российского государства.

Право на объединение, предусмотренное Конституцией РФ, а также сопутствующее ему право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование являются гарантиями свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений. Реальное осуществление этих прав – залог народовластия, непосредственной демократии, поскольку публичное выражение требований, мыслей, убеждений имеет цель воздействовать на органы государственной власти или институты гражданского общества для решения определенных проблем. Указанные права непосредственно не связаны с правом на доступ к

информации о деятельности публичных органов власти, но реализация последнего может стать предпосылкой, причиной для участия граждан в собраниях, митингах и демонстрациях, шествиях и пикетировании, вступления в те или иные объединения, союзы и т. п. Общественные объединения в соответствии с законодательством¹ направлены на развитие политической активности граждан, а также удовлетворение их интересов.

В основе общественных объединений лежит публично-общественный интерес, а сама их деятельность так или иначе отражается на управлении общественными делами и жизнью, а, следовательно, деятельность таких объединений должна носить открытый характер, способствуя тем самым реализации исследуемого конституционного права в информационной сфере.

Способность людей оценивать степень реализации своих прав, а также готовность защищать свои права во многом зависят от степени их информированности². Следовательно, как показал проведенный анализ, реализация большинства политических прав граждан напрямую зависит от их информированности, которая, в свою очередь, реализуется посредством реализации обеспечения права на доступ к информации, в том числе публичной информации.

Современный мир – это мир информационных и коммуникационных технологий, которые в настоящее время оказывают существенное влияние на развитие экономической, социальной и политической жизни общества и государства. Возведение информации в ранг наиболее важных ресурсов социально-экономического, технологического и культурного развития³, привело к появлению в психологии мнения, что человек разумный постепенно превращается в человека информационного. Наряду с традиционными методами управления обществом (административно-

¹ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 20 июля 2012 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2012. № 30. Ст. 4172.

² См.: Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. 2008: Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200206&nd=458215782> (дата обращения 21.03.2011).

³ См.: Федосеева Н.Н. Термин «информация» в современной науке и законодательстве // Информационное право. 2008. № 2. С. 19-23.

организационными, экономическими, социально-психологическими, правовыми) и отдельными личностями в современных условиях широко применяется метод информационного управления¹. Изложенное позволяет говорить о существенной роли права на доступ к информации, в том числе и о деятельности публичных органов власти, в системе политических прав и свобод гражданина.

Отдельную подсистему конституционно закрепленных прав и свобод составляют социально-экономические и культурные права и свободы. Указанная группа прав регулирует наиболее важные сферы жизни человека: предпринимательскую и иную экономическую деятельность; собственность; труд; отдых; здоровье; образование, и призвана обеспечить материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности (ст. ст. 34 – 44 Конституции РФ).

На основе комплексного анализа этих прав можно сделать вывод, что для большинства прав социально-экономической подсистемы конституционных прав право на доступ к информации является предпосылкой для реализации, поскольку, получая информацию о деятельности того или иного государственного органа, человек обретает возможность воспользоваться полученными сведениями в целях реализации своих социальных, экономических или культурных прав.

Так, например, в целях обеспечения права граждан на труд, обязанность по предоставлению информации о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации возложена на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, в виде контрольной функции и государственные учреждения службы занятости населения, по непосредственному предоставлению данной государственной услуги. В соответствии с Законом РФ «О занятости

¹ См.: Чмырев С.Н. Информационное обеспечение административной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 21-24.

населения в Российской Федерации»¹ вся предоставляемая указанными органами информация формируется на основании анализа состояния рынка труда, совокупного спроса и общей потребности экономики в наемной рабочей силе, совокупного предложения, включающего всю наемную рабочую силу из числа экономически активного населения, отдельных категорий населения, напряженности на рынке труда, численности, составе и структуре незанятого населения, уровня занятости, уровня общей и регистрируемой безработицы, включая сельскую безработицу, процессов внутренней и внешней миграции, привлечения иностранной рабочей силы, переселения соотечественников, проживающих за рубежом, стоимости рабочей силы и иных показателей, отражающих факторы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, о положении на рынке труда. Таким образом, объектом гарантий предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации выступает соблюдение, охрана и защита прав и свобод граждан, заинтересованных в получении информации². Следовательно, прежде чем реализовать свое право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, человек должен получить соответствующую информацию, в том числе и в органах власти, как наиболее достоверную и официальную.

Осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности, признание права собственности на имущество, в том числе и на землю, влечет за собой обязанность по уплате налогов и сборов. При этом, каждый налогоплательщик, в том числе и потенциальный, вправе знать, какие налоги, сборы, в каком порядке должны уплачиваться, каков порядок обращения в налоговые органы, заполнения соответствующих документов и т.п. Действия налоговых органов – это основа процедуры информирования

¹ См.: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 23 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 2013. № 8. Ст. 717.

² См.: Филатова А.В. Административная процедура предоставления информации о положении на рынке труда в субъектах Российской Федерации // Административное право. 2008. № 2. С. 25.

налогоплательщиков. Кроме того, налоговые органы должны проводить публичное информирование налогоплательщика, что тоже относится к действиям налоговых органов, которые в соответствии с процессуальными нормами не порождают конкретных ответных действий налогоплательщика¹. На официальном сайте Федеральной налоговой службы размещается информация, которая может быть полезной, как физическим лицам, так и индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность: перечень установленных действующим законодательством налогов и сборов, порядок постановки на учет в налоговом органе, осуществления налогового контроля, урегулирования налоговых споров адреса ИФНС, формы и порядок заполнения расчетных документов, и даже возможность проверить своего контрагента².

Реализация права на образование также в большей степени зависит от информации о деятельности образовательных учреждений, о предоставляемых государственных услугах в этой сфере³. Подобные связи права на доступ к информации о деятельности органов государства, осуществляющих функции в экономической, социальной, культурной сферах, можно проследить и на примере других социально-экономических прав.

В то же время особое внимание, в рамках рассмотрения соотношения прав на доступ к информации о деятельности публичных органов власти с социально-экономическими правами, следует обратить на право, закрепленное в ст. 42 Конституции РФ, поскольку информация о состоянии окружающей среды, по сути, является составляющей права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

¹ См.: Копина А.А. Процессуальный порядок реализации права налогоплательщика на информацию (процедура информирования налогоплательщиков) // Финансовое право. 2009. № 9. С. 30 – 37.

² См.: Официальный сайт Федеральной налоговой службы: Электронный ресурс: URL: <http://www.nalog.ru/> (дата обращения 23.03.2011).

³ См.: Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации: Электронный ресурс: URL: <http://mon.gov.ru/> (дата обращения 23.03.2011).

Государство в лице его органов является обладателем большого объема экологической информации, аккумулируемой в различных государственных (муниципальных) информационных системах, а создание открытого информационного пространства в экологических отношениях призвано обеспечить реализацию основных экологических прав и законных экологических интересов граждан, государства и общества. Однако, в силу существующих в действующем законодательстве пробелов, коллизий, вопрос о реализации данного права стоит достаточно остро.

Еще одной проблемой реализации данного права, в том числе и на международном уровне, является заложенная самим законодателем коллизия норм, позволяющая относить информационные данные, которые имеют экологическое значение, к секретным.

До настоящего времени не разрешен вопрос об ответственности государственных органов за непредставление полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды. В литературе высказывается обоснованное мнение об отсутствии «четкого механизма функционирования системы государственных органов, распоряжающихся экологической информацией»¹. Кроме того, предлагается в законодательстве установить режим доступа к открытой экологической информации².

В настоящее время одной из форм реализации права на информацию являются ежегодные государственные доклады о санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации, подготавливаемые и публикуемые федеральными органами власти³. Важная роль в информировании граждан о состоянии окружающей среды принадлежит Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей

¹ Виноградова Н.В. Теоретические вопросы правового статуса человека и гражданина в реализации прав на получение информации в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. СПб, 2010. С. 34; Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации (правовые аспекты). М., 2004. С. 66.

² См. подробнее: Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 83-92.

³ См. подробнее: Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 24.03.2011).

и благополучия человека, которая является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, защиты прав потребителей на потребительском рынке¹. Для информационного взаимодействия органов Роспотребнадзора с населением, средствами массовой информации, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами создается пресс-служба, которая призвана своевременно информировать население о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях; о состоянии среды обитания и выявляемых Роспотребнадзором неблагоприятных факторах ее вредного воздействия на состояние здоровья человека; о деятельности Роспотребнадзора по контролю за соблюдением санитарного законодательства Российской Федерации, а также о выявляемых при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора санитарных правонарушениях и др.²

Анализ действующего законодательства, ознакомление с официальным сайтом Роспотребнадзора³, а также рассмотренные точки зрения ученых позволяют сделать вывод, что в настоящее время, в виду названных проблем, право на информацию о состоянии окружающей среды, а, следовательно, и право на доступ к публичной информации в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды, реализуется не в полной мере.

В целом, исходя из анализа группы социально-экономических прав граждан и места исследуемого информационного права в системе этих прав,

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в ред. от 21 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2013. № 22. Ст. 2812.

² См.: Порядок организации деятельности пресс-службы Центра госсанэпиднадзора, утвержденный Приказом Минздрава РФ от 2 декабря 1999 года № 429 // Здравоохранение. 2000. № 4.

³ См.: Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Электронный ресурс: URL: <http://rospotrebnadzor.ru/news> (дата обращения 24.03.2011).

можно сделать заключение, что, в основном, право на доступ к информации о деятельности публичных органов выступает в качестве необходимой и закономерной предпосылки для реализации рассмотренной группы прав.

Что касается права на доступ к информации о состоянии окружающей среды, то оно соотносится с правом на доступ к информации, как часть и целое. При этом, в зависимости от различных ситуаций, первое может выступать частью второго, и наоборот. Так, обязанность предоставления информации о состоянии окружающей среды, в соответствии с действующим законодательством, возлагается не только на государственные органы, но и на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц¹. В этом случае право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти выступает как часть права на доступ к экологической информации. В тоже время государственные органы аккумулируют достаточно разнообразный круг сведений, в том числе и информацию о состоянии окружающей среды, формируемой и за счет сведений, поступающих от индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Следовательно, если говорить о соотношении права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти и права на доступ к информации о состоянии окружающей среды, то в этом случае второе является составляющей частью первого.

Говоря об эффективности правовых гарантий, связанных с доступом к экологической информации, к недостаткам правового регулирования следует отнести отсутствие в законодательстве перечня документов, которые признаются в качестве носителей официальной экологической информации и обладают признаками доказательств, используемых при разрешении споров о возмещении экологического вреда².

Следовательно, видится целесообразным законодательное закрепление подобного механизма реализации права на доступ к экологической

¹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2012. № 26. Ст. 3446.

² См.: Попов А.А. Указ. соч. С. 13.

информации с установлением режимов доступа к экологической информации.

Теоретики конституционного права отдельно не выделяют группу закрепленных в Конституции РФ прав, направленных на защиту всей совокупности вышеперечисленных прав и свобод человека и гражданина (ст. ст. 45 – 54), а рассматривают эту совокупность прав как конституционные принципы, гарантии обеспечения прав и свобод¹.

Перечисленные права, в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ могут быть реализованы в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве. Так, охрана прав и свобод человека в уголовном судопроизводстве обеспечивается посредством исполнения судом, прокурором, следователем, дознавателем обязанности разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав. В случае согласия лиц, обладающих свидетельским иммунитетом, дать показания дознаватель, следователь, прокурор и суд обязаны предупредить указанных лиц о том, что их показания могут использоваться в качестве доказательств в ходе дальнейшего производства по уголовному делу (ч. ч. 1, 2 ст. 11 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – УПК РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 16 УПК РФ, в целях обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту, суд, прокурор, следователь и дознаватель обязаны разъяснить подозреваемому и обвиняемому их права защищаться всеми не запрещенными способами и средствами. Право на доступ к информации о деятельности суда, прокурора, следователя, дознавателя при производстве по

¹ См.: Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 21; Баглай М.В. Указ. соч. С. 258; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 197.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2013. № 23. Ст. 2880.

уголовному делу закреплено и в других нормах УПК РФ (ч. 2 ст.18, п.п. 1, 8 ч. 4 ст. 46, п.п. 1, 2, 10 – 13, 17, 19 ч. 4, ч. 6 ст. 47 и т. п.).

В гражданском судопроизводстве право на судебную защиту своих нарушенных или оспоренных прав также тесно связано с правом на доступ к информации о деятельности суда по гражданскому делу, что отражено в ряде норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГПК РФ). В целях реализации права на рассмотрение дела тем судом, к подсудности которого оно отнесено законом, на суд возлагается обязанность при вынесении определения о возвращении искового заявления указать, в какой суд следует обратиться заявителю, если дело неподсудно данному суду. Важной гарантией своевременности информирования судом участников процесса о принятых им решениях являются установленные законодателем сроки (например, вышесказанное определение суда должно быть вынесено в течение пяти дней со дня поступления заявления в суд и вручено или направлено заявителю вместе с заявлением и всеми приложенными к нему документами) (ч. 2 ст. 135 ГПК РФ). Обязательным требованием к содержанию решения суда является указание в его резолютивной части сроков и порядка обжалования (ч. 5 ст. 198 ГПК РФ). Подобные нормы содержатся и в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации² (далее – АПК РФ) (ст. 41, ч. 2, 3 ст. 129, ч. 2, 3 ст. 137, ч. 5 ст. 170 АПК РФ и другие). При этом, как гражданское, так и арбитражное судопроизводство осуществляется на основе принципа гласности, предполагающего неограниченный доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности судебных органов при осуществлении ими правосудия³.

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2013. № 19. Ст. 2326.

² См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 года) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2013. № 23. Ст. 2884.

³ См.: ст. 10 ГПК РФ, ст. 11 АПК РФ, а так же: Колесников Е.В., Яшина И.А. Законность и гласность как принципы судебного процесса // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом. Материалы IV Международного форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2013. С.102-109.

Таким образом, анализ отраслевого законодательства (гражданского процессуального, арбитражного процессуального, уголовно-процессуального), конкретизирующего принцип государственной защиты и устанавливающего механизм его реализации позволяет говорить о том, что рассматриваемое информационное право, является неотъемлемой составляющей этих прав.

Значимость права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти в системе конституционных прав и свобод заключается и в том, что указанные субъекты обладают значительным количеством социально значимой информации, которая может оказать существенное влияние на все сферы жизнедеятельности общества и государства, а следовательно, она является самой востребованной.

Проведенный в параграфе комплексный анализ соотношения права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти и других конституционных прав и свобод человека и гражданина позволил прийти к следующим выводам.

Во-первых, учитывая, что само право на доступ к публичной информации является составляющей права на информацию, то при соотношении исследуемого права с другими конституционными правами, можно констатировать, что право на доступ к информации является составной частью большинства прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ. При этом, в зависимости от субъектного состава, объема информации, право на доступ к информации может выступать как первоосновой для одних прав, так и способом реализации других.

Во-вторых, при определении места исследуемого информационного права в системе личных прав и свобод человека, приоритет принадлежит последним. Такая позиция законодателя признана вполне обоснованной в виду того, что в правовом государстве интересы личности должны иметь первостепенное значение.

В-третьих, неотъемлемой составляющей конгломерата публичных прав и свобод являются информационные права, поскольку без реализации права на доступ о деятельности правоохранительных органов и судов, права граждан в уголовном, гражданском судопроизводстве не могут быть реализованы или реализованы с существенными процессуальными нарушениями.

В-четвертых, для всех иных прав, закрепленных в Конституции РФ, безотносительно к какой группе прав они относятся, право на доступ к информации выступает как принципиальная предпосылка их эффективной реализации, ибо, если человек не знает, как его право реализуется, то оно для него де-факто не существует¹. В связи со сказанным, право на доступ к информации о деятельности публичных органов власти следует рассматривать как связующий элемент всей системы основных прав и свобод, так как только при условии его соблюдения может идти речь о фактической реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод.

¹ См.: Бережная Т.В. Указ. соч. С. 14-17.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНИНА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. ФОРМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Взаимодействие граждан и органов публичной власти позволяет населению активно участвовать в деятельности государства, своевременно получать необходимую информацию, выражать общественное мнение по тем или иным вопросам, а также способствует повышению эффективности деятельности государственных органов. В виду этого, в Рекомендации № Res (2002)2 Комитета Министров государственным органам государств-членов рекомендовано проводить активную политику по связям с общественностью, направленную на эффективное взаимодействие населения и органов власти, в том числе в сфере предоставления информации, которая может оказаться полезной в открытом демократическом обществе.

Установление баланса между интересами государства и гражданина в информационной сфере является одним из условий существования гражданского общества и демократии в государстве. А «эффективное суверенное государство и развитое гражданское общество - не конфликтующие субъекты социальной жизни, а взаимодополняющие структуры, гарантирующие сохранность социума»¹. Взаимодействие органов

¹ Федоренко Д.В. Политико-правовые механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государства в современной России: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007. С. 3.

публичной власти и гражданина в информационной сфере предполагает достижение такого уровня соотношения интересов, при котором имеет место четкий механизм подобного взаимодействия, гарантии реализации прав граждан в информационной сфере, а также контроль не только со стороны государства, но и общества.

Иными словами взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере в России реализуется через систему гарантий прав граждан в информационной сфере. Эффективность подобного взаимодействия обусловлена эффективностью реализации прав граждан в указанной области.

Последние десятилетия информационное обеспечение деятельности органов государства и их должностных лиц является главной целью российского государства в информационной сфере¹. Однако взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере не исчерпывается только информационным обеспечением граждан о деятельности органов власти, в котором граждане выступают пассивными участниками такого взаимодействия. В указанном процессе гражданин может выступать и как активный участник, например, при проведении общественного контроля, при обмене документами и т.д.

В связи с этим видится актуальным рассмотрение основных форм информационного обеспечения в механизме взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере.

Таким образом, исходя из положений международного и российского законодательства, можно констатировать, что информационное взаимодействие органов власти и граждан является важной составляющей политики Российского государства, направленной на обеспечение транспарентности органов публичной власти.

¹ См.: Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» (в ред. от 9 июля 1997 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305; СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

Тем не менее, вопрос об информационном взаимодействии граждан и государства представляется недостаточно изученным и проработанным в российской юридической науке и практике. Большинство исследований посвящено проблемам информационного обеспечения в той или иной сфере, а также информационному обеспечению самих органов власти.

При этом в науке информационного права под информационным обеспечением понимается совокупность информационного ресурса, информационных систем, коммуникаций и всех иных объектов информационной инфраструктуры¹.

Правовое закрепление источников, методов и средств информационной деятельности органов публичной власти закладывает прочный фундамент в решении таких вопросов, как: во-первых, информационное обеспечение функционирования самого органа власти; во-вторых, эффективное межведомственное информационное взаимодействие и, в-третьих, взаимодействие с гражданами. Таким образом, именно через развитие информационной деятельности органов публичной власти, ее источников, методов и средств, и их правовой базы гарантируются более широкие возможности реализации информационных прав граждан².

Следовательно, можно сделать вывод, что информационное обеспечение граждан является обязательной составляющей информационного взаимодействия органов власти и граждан и представляет собой совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и представления информации гражданам. При этом, под информационными ресурсами, в соответствии с законодательством, следует понимать информацию, содержащиеся в информационных системах, иные, имеющиеся в распоряжении органов публичной власти, сведения и документы.

¹ См.: Бачило И.Л. Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество, 1999. Вып. 2. С. 19 - 25.

² См.: Устинович Е. С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 12-16.

Любое явление, существующее в материальном мире, должно обладать определенной формой, внешним выражением, которая служит способом существования содержания, неотделимого от него и служащим его выражением¹. Несомненно, этот философский постулат распространяется и на информационное обеспечение граждан, которое в реальной жизни должно иметь конкретное воплощение. Исходя из толкования понятия «форма» в русском языке, можно предположить, что форма информационного обеспечения граждан представляет собой представление информации в рамках взаимодействия граждан и органов публичной власти в определенном виде (устной, бумажной, электронной формах).

В российской правовой науке отсутствует единая точка зрения на вопрос о понятии и конкретных формах информационного обеспечения.

По мнению С.Н. Чмырева, исследующего вопросы информационного обеспечения органов внутренних дел, информационное обеспечение включает в себя как правовую информацию (статистические формы установленного образца (например, формы отчетов по линиям работы служб и подразделений); официальные документы органов внутренних дел – организационные и распорядительные акты всех уровней; первичные формы учета: журналы и книги учета; уголовные дела; зарегистрированные заявления, сообщения о происшествиях и преступлениях; справочные картотеки и автоматизированные банки данных; контрольно-наблюдательные дела; документы комплексного инспектирования и целевых проверок; аналитические справки, рапорты и другие первичные документы), так и большой массив различных неправовых источников информации, которые непосредственно или опосредованно влияют на деятельность ОВД².

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 750.

² См.: Чмырев С.Н. Информационное обеспечение административной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 21-24.

И. Ю. Павлов к формам доступа к информации относит ее предоставление и распространение¹.

Такое разнообразие взглядов на формы информационного обеспечения, думается обусловлено тем, что для их выделения ученые используют различные критерии и подходы. Однако, как представляется, наиболее соответствующей действующему законодательству, а, следовательно, и наиболее верной точкой зрения является мнение о том, что основными формами информационного обеспечения граждан является устная и документированная формы². Последняя точка зрения наиболее близка к позиции законодателя. Так, анализ Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», позволяет констатировать, что информационное обеспечение граждан может осуществляться в двух формах: устной и документированной. При этом последняя, предполагает возможность предоставления информации в виде электронных документов. Следовательно, как разновидность документированной формы можно выделить электронную форму информационного обеспечения граждан.

Следует обратить внимание, что позиция российского законодателя по этому вопросу шире, но и более конкретизирована, чем, выраженное в Рекомендации мнение Комитета Министров о том, что формой доступа к официальным документам является только документированная форма в виде оригинала или копии официального документа. В тоже время в указанном международном акте содержится оговорка, позволяющая органам власти предоставить доступ к официальному документу путем указания лицу,

¹ См.: Павлов И. Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008. С. 24.

² См., например: Устинович Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 25; Ковалева Н.Н. Информационное право России: Учебное пособие. М., 2007; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005.

обратившемуся с запросом, на общедоступные альтернативные источники. Данная оговорка необоснованно расширяет формы предоставления информации, снимая с органов власти обязанность по предоставлению доступа к официальным документам. Следовательно, в данном случае российское законодательство имеет несомненные преимущества перед положениями международных норм.

Следует отметить, что основным направлением взаимодействия рассматриваемых субъектов является информационное обеспечение граждан о деятельности органов публичной власти, осуществляемое в различных формах.

Формы информационного обеспечения как составляющие взаимодействия граждан и органов власти характеризуются обязательностью, то есть независимо от источников закрепления информационное обеспечение граждан является обязательным. Данный вывод обусловлен тем, что, как правило, формы информационного обеспечения должны быть закреплены действующим законодательством, в зависимости от уровня органа власти, доступ к информации о котором предоставляется:

- о деятельности органов власти Российской Федерации – в федеральном законодательстве;
- о деятельности органов власти субъектов Федерации – в законодательстве субъектов Российской Федерации;
- о деятельности органов местного самоуправления – соответствующими нормативными актами муниципального образования.

При этом не имеет значения, каким именно нормативным актом устанавливаются формы доступа граждан к информации: законными или подзаконными. Более того, отсутствие законодательно установленных форм предоставления той или иной информации органами публичной власти, не лишает граждан права на доступ к ней, что является безусловной гарантией реализации указанного информационного права. В этом случае, органы власти, обеспечивая доступ граждан к информации о своей деятельности,

должны руководствоваться содержанием запроса о предоставлении информации или фактическим положением дел, то есть представить информацию в том виде, в каком она имеется в органе власти.

Отсутствие конкретизации в последнем случае, как представляется, может затруднить доступ к информации и реальное ее использование, если она будет представлена в устной форме. Например, может возникнуть трудности при необходимости сослаться на такую информацию. В виду этого было бы целесообразным конкретизировать положения ч. 2 ст. 7 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и схожего положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», изложив последнее предложение указанной части следующим образом: «При невозможности предоставления указанной информации в запрашиваемой форме информация предоставляется в документированной форме, в том числе в виде электронного документа».

Еще одной чертой, характерной для форм информационного обеспечения граждан является общедоступность, поскольку законодатель не устанавливает каких-либо ограничений для тех или иных категорий граждан. Положения Федерального закона предоставляют возможность всем заинтересованным лицам получить информацию о деятельности органов власти через сети связи общего пользования¹. Учитывая положения законодательства о связи, информационное обеспечение граждан может осуществляться через сети передачи данных; телеграфные сети связи (включая сети «Телекс»); кабельного телерадиовещания; спутникового телерадиовещания и проводного радиовещания².

¹ См.: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; 2013. № 19. Ст. 2326.

² См.: Коробов М.Л. Заключение на проект Федерального закона № 44016-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Электронный ресурс: URL: http://www.telecomresearch.ru/admin/files/642_zakl.doc (дата обращения 28.05.2011).

Как отмечается в юридической литературе, подобная форма взаимодействия государства и общества, осуществляемая путем предоставления информации, приобретает в настоящее время значительное распространение. Помимо информационных программ стали традиционными общение Президента Российской Федерации в прямом эфире с населением страны, программы на федеральных каналах «Парламентский час», «Клуб сенаторов» и ряд других. В субъектах Российской Федерации также широко используются возможности средств связи для передачи информации о деятельности государства¹.

Положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» свидетельствуют о том, что особенностью форм информационного обеспечения граждан о деятельности органов публичной власти является конкретизация порядка и способов предоставления информации в той или иной форме, что является важной гарантией реализации права на доступ к информации.

Из чего следует, что форма информационного обеспечения граждан представляет собой обязательный, конкретизированный и общедоступный вид предоставления информации о деятельности органов публичной власти, предоставляемый гражданам и представителям организаций (пользователям) установленным законом способом.

Как уже отмечалось ранее, законодатель выделяет две формы информационного обеспечения процесса взаимодействия граждан и органов публичной власти. Однако анализ действующего законодательства позволяет выделить отдельные подвиды в рамках каждой из форм. Так, документированная информация может предоставляться пользователям как в

¹ См.: Великий А.П. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный) // Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс, 2009. (дата обращения 31.08.2013).

виде оригиналов документов, их копий, а также в виде электронного документа. Кроме того, информация в устной форме может быть получена гражданами и представителями юридических лиц, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на коллегиальных заседаниях, в том числе и на открытых судебных заседаниях. В рамках устной формы информационного обеспечения можно выделить отдельные виды предоставления информации. Например, это выделяемые законодателем, личный прием и информирование по телефонам справочных служб органа публичной власти либо по телефонам их должностных лиц.

К «смешанной» форме информационного обеспечения можно отнести форму обмена информацией через сети связи общего пользования, поскольку использование указанных сетей предполагает предоставление информации в виде электронного документа, доводимого до граждан в аудиовизуальной форме.

Таким образом, в зависимости от вида материального носителя информации, способа ее выражения формы информационного обеспечения можно классифицировать на документированные, устные и смешанные, в рамках каждой группы, выделяя характерные для нее подвиды.

Как определено законодателем, формы информационного обеспечения могут закрепляться в нормативных актах, но допускается и возможность их незакрепления. В последнем случае форма предоставления информации будет определяться либо пользователем, запрашивающим информацию либо, в случае отсутствия такого запроса или технических возможностей предоставления информации в запрашиваемой форме, органом публичной власти. В зависимости от этого, формы информационного обеспечения следует разделить на:

- закрепленные в законодательстве;
- определенные в запросе;
- не установленные ни законодателем, ни пользователем.

В зависимости от источника закрепления формы информационного обеспечения можно подразделить на следующие виды, закрепленные:

- в федеральном законодательстве;
- в региональных нормативных актах;
- в актах, принятых местными органами власти в пределах своей компетенции.

Если в качестве критерия для классификации форм информационного обеспечения рассматривать субъекта, который выступает инициатором информационного обеспечения, то формы информационного обеспечения можно разделить на запрашиваемые пользователями и предоставляемые органами публичной власти (например, обнародование).

Учитывая, что информационное обеспечение граждан может осуществляться, как в безвозмездном порядке, так и на возмездной основе, формы информационного обеспечения можно разделить на:

- предоставляемые бесплатно (например, устная форма);
- предоставляемые за плату (например, изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, пересылка по почте).

Конкретные формы информационного обеспечения имеют свои особенности, которые можно выявить и уяснить при более глубоком их анализе. Устная форма информационного обеспечения граждан предполагает доведение необходимой информации до физических лиц с помощью голоса и воспринимаемой на слух¹. Законодатель четко урегулировал конкретные способы предоставления информации в устной форме. Такую информацию можно получить на личном приеме, по телефонам органа власти, а также посредством участия в заседаниях того или иного органа власти, проведения публичных слушаний, собраний, конференций². Кроме того, информация в

¹ См.: Большой психологический словарь: сост. Мещеряков Б., Зинченко В. М., 2004.

² См., например: Решение Собрании депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области от 28 января 2010 г. № 1045/86-03 «Об установлении порядка организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Главы Энгельсского муниципального района и Собрании депутатов Энгельсского муниципального района» // Наше слово – газета для всех и для каждого. 2010. № 11(21496). 03 февраля.

устной форме может быть доведена до сведения пользователя через сети связи общего пользования (например, радиовещание).

Особенностью данной формы информационного обеспечения является согласие граждан на получение информации именно в устной форме. В случае отсутствия такого согласия, информация должна предоставляться исключительно в письменной форме. Следовательно, основной массив информации, получаемой в рамках взаимодействия граждан и государственных органов, предоставляется в документированной форме.

Основным преимуществом устной формы информационного обеспечения является ее безвозмездный характер. В тоже время, данная форма, как представляется, имеет ряд недостатков, касающихся определенных неудобств для граждан (например, очереди на прием). Так, например, в соответствии с п. 22.1 Административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации, время ожидания в очереди для получения от работника органа и учреждения, участвующего в предоставлении государственной услуги, информации о процедуре предоставления государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги не должно превышать 20 минут¹.

Как представляется, недостатком данной формы информационного обеспечения является трудности в контролировании содержания предоставляемой информации, поскольку ведение аудиозаписи, протоколов на личном приеме, как правило, не предусматривается. Правда, Федеральном законе о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации предусматривается, что устное обращение гражданина фиксируется в карточке личного приема. В карточке также может быть зафиксировано, что на обращение гражданина был дан ответ. Однако указанная норма не позволяет в полной мере уяснить, насколько изложенное в карточке соответствует действительности. В виду этого, в административные

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34.

регламенты некоторых органов государственной власти в последнее время были включены нормы, устанавливающие необходимость оснащения общественных приемных специальными техническими средствами¹.

К недостаткам устной формы информационного обеспечения можно отнести и ограниченность, узость такой информации, поскольку, в большинстве своем она носит справочный характер. Так, из анализа Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следует, что в устной форме может быть предоставлена информация только в том случае, если она очевидна и не требует дополнительного рассмотрения (ч. 3 ст. 13).

Круг информации, предоставляемой в устной форме по телефонам органами государственной власти и их должностными лицами, также достаточно узок, и, в основном, касается сведений справочного характера об органе власти, сведений об адресах мест приема и часов приема граждан и представителей организаций, о проезде к указанным местам приема, графике приема руководителем, сведений о порядке записи на прием; нормативных правовых актов, которыми регулируется деятельность органа власти; перечни исполняемых этими органами государственных функций и предоставляемых государственных услуг и других².

Важной разновидностью устной формы информационного взаимодействия граждан и публичных органов власти является присутствие граждан на заседаниях таких органов. Однако данную форму получения информации нельзя однозначно отнести только к устной информации, поскольку в данном случае, наряду с восприятием устной речи, происходит и

¹ См., например: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 апреля 2011 г. № 293н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 15.05.2012).

² См., например: Приказ Росграницы от 18 февраля 2010 № 13-АХД «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 17.

визуальное восприятия происходящих событий. Следовательно, такую форму информационного обеспечения граждан можно назвать аудиовизуальной, впрочем, как и в случае получения информации, посредством сетей связи общего пользования, в частности, телевидения.

Вместе с тем, следует признать, что такая форма информационного обеспечения как участие граждан в заседаниях органов публичной власти является не только формой получения информации, но и отражает характер взаимодействия граждан и органов власти. Целью такого участия является информация, именно она подвергается общественной оценке, обсуждению, и на ее основе происходит формирование отношения общества к тем или иным управленческим решениям. Как отмечает В.Т. Кабышев, в 1960-х годах общественные обсуждения нередко практиковались на собраниях граждан для решения вопросов местного значения: благоустройства территорий, коммунального, бытового обслуживания населения, способов реализации решений, уже принятых органами государственной власти¹.

Начиная с 2005 года, в России быстро растет число общественных консультативных структур, действующих при органах власти. Они включают в себя представителей некоммерческих организаций, создаются под самыми разными названиями: общественные советы, координационные советы, экспертные советы, общественные консультативные советы, общественные комиссии, общественные коллегии, рабочие и экспертные группы и др., и призваны стать инструментом участия общества в решении проблем государства.

Именно возможность присутствия граждан на коллегиальных заседаниях государственных органов способствует их вовлечению в процесс обсуждения принимаемых решений, что, несомненно, повышает доверие к деятельности органов государственной власти, а также сокращает барьеры между гражданином и государством, при этом последнее становится

¹ См.: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов: Саратовский ун-т, 1974. С. 128.

транспарентным и доступным гораздо больше, чем десятилетия назад. А отсутствие публичности принимаемых властных решений приводит к утрате доверия общества к государству, а также нарушению социальной договоренности. Участие граждан в коллегиальных заседаниях государственных органов способствует выработке и принятию решений «при строжайшем соблюдении принципа открытости и, насколько это возможно, самими гражданами»¹.

Такая возможность присутствия на коллегиальных заседаниях обычных граждан впервые была закреплена на федеральном уровне в законодательстве о доступе к информации о деятельности органов публичной власти. Безусловно, данная форма информационного обеспечения приобретает важное значение в вопросах взаимодействия граждан и государственных органов, оказывая существенное влияние гражданских позиций на деятельность органов власти. В тоже время присутствие представителей общественности на заседаниях органов власти оказывает дисциплинирующее воздействие на должностных лиц, которые должны стремиться к наиболее четкому исполнению регламента заседания. Однако, как представляется, и данная форма информационного обеспечения далеко не безупречна.

Главная проблема заключается в том, что подобные заседания могут быть объявлены закрытыми и доступ на них заинтересованных лиц может быть ограничен, поскольку действующее законодательство допускает такую возможность в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства².

В целом же, устная форма информационного взаимодействия государства и граждан достаточно широко распространена в деятельности

¹ См.: Астапенко П.Н. Проблемы эволюции государственных и общественных институтов в условиях европейской интеграции / Традиции и инновации в постижении истории государства и права. М., 2009. С. 656.

² Данный тезис подтверждается судебной практикой. См., например: Определение Московского областного суда от 07 декабря 2010 г. по делу № 33-23543 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 03.06.2012).

органов власти: практически всеми федеральными органами власти разработаны нормативные документы, регулирующие порядок организации приема граждан¹; обеспечения присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления².

В науке сформировалась единая точка зрения о том, что основные элементы документа позволяют идентифицировать документ и осуществлять контроль за его содержанием. Документирование информации придает ей свойства, качества и характеристики, которые позволяют использовать ее³.

Обмен документами является своеобразной формой взаимодействия граждан и органов власти, поскольку государственные органы обязаны не только предоставлять гражданам требуемую информацию, но и имеют право истребовать ее у них. Предоставление гражданами необходимой документации по требованию государственного органа выступает формой привлечения граждан в процесс выполнения работ, оказания услуг, затрагивающих интересы общества, государства в лице его органов или отдельно взятого индивида. По справедливому замечанию Ю.А. Белевской и А.Г. Фисун, обеспечение государственных органов власти необходимой информацией, в том числе посредством ее предоставления гражданами, представляет собой процесс создания оптимальных условий,

¹ См., например: Приказ Минфина РФ от 10 июня 2010 г. № 57н «Об утверждении Административного регламента Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 38; Приказ Росалкогольрегулирования от 19 августа 2009 г. № 48 «Об утверждении Положения об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 40; Распоряжение Ространснадзора от 2 августа 2010 г. № ГК-159-р(фс) «Об организации личного приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органах» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 15.05.2013).

² См., например: Решение Совета депутатов Шаховского муниципального района Московской области от 20.12.2010 № 34/220 «Об обеспечении присутствия граждан, в том числе представителей организаций, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов органов местного самоуправления» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения 15.05.2013).

³ См.: Воробьев Г.Г. Информационная культура управленческого труда. М., 1971.

соответствующих законным интересам государственной службы в получении и использовании полной, достоверной и качественной информации (информационных процессов), при котором обеспечивается ее развитие, независимо от воздействия внутренних и внешних угроз¹. Таким образом, можно говорить о том, что обмен информацией, документами между гражданами и государством оказывает положительное воздействие на процесс взаимодействия указанных субъектов в информационной сфере.

Несомненно, одной из традиционных и наиболее распространенных форм взаимодействия государства в лице его органов и общества является обнародование (опубликование) публичной информации, в том числе информации о своей деятельности в средствах массовой информации. Это, конечно же, опубликование нормативных актов, поскольку в соответствии с действующим законодательством, неопубликованные законы не применяются. Детально в законодательстве урегулирован порядок и об обнародовании информации о деятельности органов власти².

Следует обратить внимание, что данный способ характеризуется инициативностью органа власти, на который возложена обязанность, ограниченная установленными в законодательстве сроками, по опубликованию принимаемых нормативных актов. Поскольку здесь инициатива исходит напрямую от органа власти, можно говорить о том, что гражданин при этом выступает пассивным участником такого взаимодействия. В данном случае до гражданина лишь доносится та или иная информация, предоставляя ему право выбора: воспользоваться предоставленными сведениями или нет. Применение полученной информации в конкретной ситуации свидетельствует о вовлеченности гражданина в деятельность органов публичной власти, поскольку именно он реализует на практике решения государственных органов.

¹ См.: Белевская Ю.А., Фисун А.П. Развитие государственной службы в условиях формирования информационного общества. Орел, 2008. С. 143.

² См., например: Порядок организации доступа к информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации, утвержденный Приказом Верховного Суда РФ от 18 июня 2010 года. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

Учеными предлагается официально публиковать в электронном виде нормативные акты путем их размещения на официальных сайтах государственных органов¹. Данное предложение вполне рационально и позволит, на наш взгляд, обеспечить оперативный доступ неограниченных слоев населения к публикуемым нормативным актам. Кроме того, целесообразными представляются предложения ученых о принятии федерального закона о нормативных правовых актах, закреплении обязанности государственных органов размещать на официальных сайтах всю доступную информацию².

Все большую популярность и распространение в последнее время приобретает такой способ взаимодействия граждан и органов публичной власти как предоставление государственных услуг в сети Интернет. В соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия», в Российской Федерации должны быть созданы условия для эффективного взаимодействия государства и общества на основе использования информационных и коммуникационных технологий. Таким образом, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года³ обязывает органы власти создавать и обеспечивать функционирование сайтов в Глобальной сети Интернет. За последние годы в Российской Федерации были предприняты важные шаги по формированию нормативной базы для создания электронного правительства. Были приняты постановления Правительства РФ⁴, а также ряд подзаконных нормативных актов

¹ Исаков В.Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25 - 26 сентября 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова и Д.Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 260.

² См., например: Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 9; Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах - актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88 – 93; Червяковский А.В. Регулирование доступа граждан к правовой информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 24-28.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СЗ

министерств, устанавливающие порядок доступа к публичной информации, а также обязанность органов государства по ведению государственных информационных систем, процедуры электронного документооборота и делопроизводства. Кроме того, реформированию подверглись и органы власти в системе Министерства связи и массовых коммуникаций. Так, например, обновленному Роскомнадзору были переданы полномочия по формированию и ведению реестра федеральных государственных информационных систем¹.

На сегодняшний день созданы и функционируют официальные сайты в сети Интернет большинства органов государственной власти. На таких сайтах не только размещается вся необходимая информация, но и функционируют разнообразные сервисы для контакта граждан с представителями государственного органа, в которых они могут высказать свои пожелания, подать жалобу или оставить отзыв об услуге и т.д.

Вместе с тем, несмотря на видимые преимущества документированной формы взаимодействия указанных субъектов, наличие разнообразных средств обмена данными, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, в настоящее время действующее законодательство в указанной сфере недостаточно совершенно и требует внесения соответствующих изменений и дополнений. Многочисленные предложения ученых, озвученные еще в начале нового тысячелетия, спустя годы так и не получили должного закрепления на законодательном уровне, в частности, на сегодняшний день в России отсутствует закон об электронном документе и не урегулированы вопросы хранения такого документа².

РФ. 2009. № 48. Ст. 5832; Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» // СЗ РФ. 2009. № 37. Ст. 4416; Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

¹ См.: Наумов В.Б., Никифорова Т.С., Ушакова Н.В. Обзор изменений в российском информационном законодательстве в 2009 году // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

² См.: Семилетов С.И. Электронный документ как продукт технологического процесса документирования информации и объект правового регулирования // Государство и право. 2003. № 1. С. 101; Ковалева Н.Н.,

Примечательно, что в 2005 г. на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «Об электронном документе», направленный на определение правового режима электронного документа. Однако он не был поддержан Правительством Российской Федерации. В настоящее время альтернативные проекты, направленные на установление правового режима электронного документа, отсутствуют.

Таким образом, можно констатировать, что проблема правового регулирования правового режима электронного документа сохранила свою актуальность.

Необходимо отметить, что существует значительный зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений в сфере электронного документа. Как отмечает Е.В. Семизорова, в настоящее время законы об электронном документе действуют во многих странах постсоветского пространства. Так, например, в Республики Беларусь на законодательном уровне закреплены понятия «копии электронного документа», «подлинности электронного документа», «целостности электронного документа» и т.д.¹

На необходимость принятия отдельного Федерального закона «Об электронном документе» указывают многие представители юридической науки². И с указанной точкой зрения нельзя не согласиться по ряду причин.

Во-первых, действующее российское законодательство содержит два определения электронного документа. Первое из них: «электронный документ - документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи

Холодная Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (постатейный) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2007. (дата обращения 15.05.2013).

¹ См.: Семизорова Е.В.. Правовой режим электронного документа: проблемы правового регулирования // Юрист. 2011. № 15. С. 32-35.

² См.: Семизорова Е.В. Обеспечение юридической значимости электронных документов // Информационное право. 2011. № 2; Семилетов С.И., Соловьев В.Ю. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. 2011. № 3. С. 7-13.

по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах». Определение электронного документа как «информации в электронной форме, подписанной квалифицированной электронной подписью» содержится в Федеральном законе от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹. Поскольку определения разные, возникает коллизия, которая приводит к неясностям при практическом применении нормы.

Так, в соответствии с действующим информационным законодательством каждый может обратиться в государственные органы, используя при этом электронный документ. Однако остается не ясно, должен ли такой документ быть подписан электронной подписью (как того требует Закон об электронной подписи), и вправе ли представители власти оставить такой запрос без рассмотрения, ссылаясь на её отсутствие.

Принимая во внимание тот факт, что Закон об электронной подписи был принят позднее, думается, что применять следует содержащееся в нем определение электронного документа как информации в электронной форме, подписанной квалифицированной электронной подписью.

Исходя из этого, требуется внесение изменений в законодательство в целях уточнения рассматриваемого понятия.

Во-вторых, принятие отдельного федерального закона об электронном документе продиктовано необходимостью детального законодательного регулирования всего электронного документооборота в целом.

Исходя из изложенного, в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере, необходимо на законодательном уровне принять Федеральный закон «Об электронном документе» и закрепить в нем грамотное с точки зрения юридической техники определение понятия «электронный документ», а

¹ См.: Федеральный закон от 06 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // Российская газета. 2011. 08 апреля; СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1668.

также детально закрепить основы правового регулирования всего электронного документооборота в целом.

При этом сайты органов публичной власти имеют и определенные недостатки, в частности, порядок работы указанных органов практически не поддерживает оперативное информационное обновление сайтов в сети Интернет; сайты нередко не содержат сведения о порядке и условиях оказания услуг организациям и гражданам; ведомственные сайты в сети Интернет практически не используются для поддержки предоставления гражданам государственных услуг, отмечены в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года¹.

Среди ученых и практиков не сложилось единого мнения об эффективности функционирования интернет-сайтов органов власти и их роли в вопросах взаимодействия граждан и государственных органов. Да, действительно, Интернет в настоящее время нельзя считать общедоступным для всех слоев населения, поскольку согласно проводимым опросам, для получения информации о деятельности органов государственной власти сеть Интернет используют лишь 19,6%². Однако, политика государства такова, что в ближайшем будущем информация, размещенная на официальных сайтах органов власти, будет наиболее доступной формой информационного обеспечения граждан, что, несомненно, окажет существенное влияние на повышение активной роли общества во взаимоотношениях с государственными структурами.

Немаловажной проблемой, которая может существенно сказаться на процессе взаимодействия граждан и органов публичной власти, осуществляемого с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, остается проблема обеспечения информационной безопасности.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 06 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; 2009. № 12. Ст. 1429.

² См.: Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. Институт развития свободы информации // Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org> (дата обращения 17.05.2011).

Проблема информационной безопасности с точки зрения государственных интересов в последние годы приобретает все большее значение, поскольку является приоритетной задачей в обеспечении национальной безопасности. Т.Н. Балашова отмечает, что «глобализация открывает для нас не только новые возможности, но и создает определенные риски, и мы должны быть готовыми адекватно парировать такие потенциальные угрозы, как, например, кибертерроризм»¹. Однако вопросы информационной безопасности выходят за рамки настоящего исследования и требуют широкого комплексного рассмотрения в отдельном научном труде.

Привычным, но, думается, недостаточно удобным способом является такой способ информационного обеспечения взаимодействия граждан и органов власти, как размещение публичной информации в помещениях органов государственной власти, и в иных, специально отведенных для этого местах. Вместе с тем, данный способ широко распространен и применяется органами власти для информирования граждан о своей деятельности. Однако следует отметить, что информация, размещаемая на стендах, в большинстве своем носит справочный характер².

Достаточно неэффективным, представляется, способ информационного обеспечения граждан о деятельности органов публичной посредством библиотечных и архивных фондов. Безусловно, у органов власти зачастую отсутствует реальная возможность представить информацию иначе как непосредственно в специально отведенных местах органов власти, но это может препятствовать полноценному ознакомлению граждан с информацией о деятельности органов власти, а, следовательно, приведет к неосведомленности граждан, что в свою очередь негативно скажется на их

¹ См.: Балашова Т.Н. О некоторых проблемах совершенствования информационного законодательства РФ в условиях перехода к информационному обществу // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом: материалы IV международного Конституционного Форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского (Саратов 12-15 декабря). Вып. 4. Часть 1. Саратов, 2013. С. 24.

² См., например: Приказ ФССП РФ от 11 июня 2009 г. № 229 «Об утверждении перечня единых требований к информации, размещаемой на стендах в подразделениях судебных приставов» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

роли в процессе принятия решений, затрагивающих интересы общества, государства и отдельного индивида. Так, например, несколько судебных инстанций поддержали позицию Законодательного собрания Пермского края, который представил возможность ознакомления гражданину Г. с данными о голосовании депутатов за 2009 год в протокольном секторе аппарата Законодательного Собрания¹. Однако, учитывая, что объем запрашиваемых данных составляет 4 000 страниц текста, а также запрет на их фотосъемку и невозможность предоставления копии данных документов за плату, получение информации о содержании запрашиваемых документов для Г. представляется крайне затруднительным. Юридически, в соответствии с действующим законодательством, гражданину предоставлена информация, но фактически воспользоваться ей, изучить ее, получить копии гражданин не смог. В виду этого, данный способ информирования по своей доступности значительно уступает способу информирования посредством электронных документов, предполагающих доступность и удобство их использования.

Информирование граждан посредством ответа на запросы граждан также является одним из распространенных и традиционных способов взаимодействия граждан с органами публичной власти. Ответ на запрос является обязанностью органов власти, вытекающей из конституционных положений (ч. 2 ст. 24). При этом доводы органов власти о том, что в законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие орган представлять конкретные сведения, относящиеся к конфиденциальным, признаются судами необоснованными. В качестве иллюстрации можно привести пример из судебной практики.

Общество с ограниченной ответственностью «Юком» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия Инспекции Федеральной налоговой службы по Октябрьскому району г. Красноярск, выразившегося в непредставлении обществу возможности

¹ См.: Кассационное определение Пермского краевого суда от 22 июля 2010 г. по делу № 33-6215 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2012).

ознакомиться с материалами выездной налоговой проверки, и обязанности предоставить возможность ознакомиться с указанными материалами с правом снятия копий необходимых документов. По мнению налогового органа, отказ ознакомить налогоплательщика с материалами проверки не повлеч нарушения его прав и законных интересов, поскольку в налоговом законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие налоговый орган представлять налогоплательщику какие-либо иные, кроме акта, материалы проверки, в том числе в качестве приложения к акту налоговой проверки; помимо этого, информация, на ознакомлении с которой настаивает общество, относится к конфиденциальным сведениям (налоговой тайне).

Однако суды трех судебных инстанций правомерно посчитали, что факт отсутствия в законе прямого указания на наличие соответствующей обязанности у налогового органа не означает, что налогоплательщик лишен права обладать полной информацией о вменяемом ему нарушении, и налоговый орган не должен обеспечить налогоплательщику возможности для защиты своих прав и законных интересов, в том числе путем представления ему для ознакомления всех имеющих доказательств, а также подготовки им объяснений и возражений. Довод инспекции о том, что документы, на ознакомлении с которыми настаивает заявитель, содержат налоговую тайну, и их представление налогоплательщику не входит в обязанности налогового органа, был обоснованно отклонен судом первой инстанции как противоречащий положениям части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации¹.

Таким образом, учитывая позицию судебных органов, можно сделать вывод, что запрос также является эффективной формой взаимодействия граждан и органов власти. Более того, в пользу данного способа информационного обеспечения взаимодействия государства и общества говорит и его документированная форма, позволяющая четко установить

¹ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 октября 2010 года № ВАС-10356/10 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 23.11.2012).

содержание ответа на запрос.

Сегодня государство стремится организовать и осуществлять свою деятельность на основе полной и безусловной поддержки населения. Однако для этого недостаточно получить легитимный мандат по итогам выборов. Необходимо принимать во внимание текущие настроения граждан. С этой целью широкое распространение получила система изучения общественного мнения.

19 ноября 2012 г. Общественной палатой РФ был направлен председателю президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции Сергею Иванову проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹. Данный законопроект содержит организационные и правовые основы осуществления общественного контроля; перечень субъектов и объектов общественного контроля, а также форм общественного контроля. Следует отметить, что принятие подобного закона является актуальным, поскольку направлено на реализацию прав граждан, гарантированных Конституцией РФ, включая права граждан РФ на участие в управлении делами государства. Кроме того, в 2012-2013 г.г. была реализована идея создания общественного телевидения (ОТР), которое начало свое вещание 19 мая 2013 года. Как указывается на официальном сайте телеканала, ОТР - новая площадка для обсуждения самых актуальных проблем, волнующих общество, а также средство открытого и прямого взаимодействия между властью и гражданами России². Данные меры, безусловно, направлены на повышение эффективности взаимодействия власти и общества, в том числе в информационной сфере.

Как было сказано выше, взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере не исчерпывается информационным обеспечением. Среди форм подобного взаимодействия можно выделить

¹ Общественная палата Российской Федерации // Электронный ресурс: URL: <http://www.oprf.ru/documents/505/1884/newsitem/19802> (дата обращения 10.06.2013).

² Общественное телевидение России // Электронный ресурс: URL: <http://www.otr-online.ru/o-telekanale/chto-takoe-otr/> (дата обращения 15.05.2013).

следующие: информационное обеспечение; подготовка совместных предложений по совершенствованию законодательства; общественный контроль за деятельностью органов публичной власти в информационной сфере; проведение научно-практических семинаров, конференций с участием граждан, направленных на достижение цели содействия реализации гарантий прав граждан в информационной сфере.

Конституционно-правовой механизм взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере представляет собой совокупность юридических средств и методов, направленных на реализацию конституционных прав субъектов информационного взаимодействия, порядок их применения, гарантии обеспечения такого взаимодействия, а также установление баланса соблюдения интересов органов публичной власти и граждан в информационной сфере.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

во-первых, информационное обеспечение граждан о деятельности органов публичной власти является обязательной составляющей взаимодействия граждан и органов государственной власти и представляет собой совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и представления информации гражданам;

во-вторых, под формой информационного обеспечения граждан следует понимать обязательный, конкретизированный и общедоступный вид предоставления информации о деятельности органов публичной власти, предоставляемый гражданам и представителям организаций (пользователям) установленным законом способом;

в-третьих, основными чертами, характеризующими формы информационного обеспечения как основы взаимодействия общества и государства являются обязательность, общедоступность и конкретизация порядка и способов предоставления информации в той или иной форме;

в-четвертых, предложена следующая классификация форм информационного обеспечения, позволяющая наиболее полно уяснить роль гражданина и органа власти в процессе их взаимодействия:

I. В зависимости от вида материального носителя информации, способа ее выражения формы информационного обеспечения:

1. Документированная форма:

а) в виде оригиналов документов, их копий;

б) в виде электронного документа.

2. Устная форма:

а) личный прием;

б) информирование по телефонам справочных служб органа публичной власти либо по телефонам их должностных лиц;

в) информирование на заседаниях органов публичной власти, в том числе и на открытых судебных заседаниях.

3. Смешанная форма (форма предоставления информации через сети связи общего пользования).

II. В зависимости от источника закрепления:

- закрепленные в федеральном законодательстве;

- закрепленные в нормативных актах субъектов Российской Федерации;

- закрепленные в актах принятых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

III. В зависимости от субъекта, который выступает инициатором информационного обеспечения:

1. запрашиваемые пользователями;

2. предоставляемые органами публичной власти (например, обнародование).

IV. В зависимости от материальной основы представления информации:

- предоставляемые бесплатно;

- предоставляемые за плату.

V. В зависимости от способа ее выражения:

- закрепленные в законодательстве;
- определенные в запросе;
- не установленные ни законодателем, ни пользователем.

Подводя итог сказанному, следует поддержать точку зрения, высказанную рядом ученых о том, что в целом в государстве имеются проблемы, связанные с предоставлением информационных продуктов и услуг в различных сферах деятельности, отвечающих требованиям полноты и достоверности при информировании физических и юридических лиц¹.

Как следует из проведенного анализа, обязательной составляющей взаимодействия граждан и органов государственной власти является информационное обеспечение граждан, среди многообразия которого особое место отводится официальному документу, в том числе предоставляемому в электронном виде. Следует согласиться с Н.Н. Лебедевой, полагающей что, если информация будет доступна в электронном виде, то она позволит вывести на качественно новый уровень процесс информационного взаимодействия государства и общества, а также обеспечить открытость и прозрачность процедур разработки и принятия государственных решений, реализовать прав граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти².

При этом в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере необходимо принятие Федерального закона «Об электронном документе» и закрепление в нем грамотного с точки зрения юридической техники определения понятия «электронный документ», а также детального правового регулирования всего электронного документооборота в целом.

Учитывая возможность размещения на официальных сайтах органов

¹ См., например: Черешкин Д.С. и др. Защита информационных ресурсов в условиях развития мировых открытых сетей. М., 1997. С. 9 – 18; Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде. М., 2009. С.194.

² См.: Лебедева Н.Н. Доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 5. С. 76.

власти информации о публикуемых нормативных актах, отчетах о деятельности публичных органов, справочной информации, общения в форумах, Интернет-сайты органов власти следует рассматривать как наиболее универсальный, эффективный способ вовлечения граждан в деятельность органов публичной власти, который может в будущем заменить все иные способы их взаимодействия.

§ 2.2. ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в период создания информационного общества все большее распространение получают разнообразные технологии использования мировых информационных ресурсов. Опыт развитых стран Запада показывает, что эффективным средством установления партнерских деловых отношений между обществом и властью является информатизация процесса взаимодействия органов государственной власти и граждан с использованием новейших гуманитарных информационных технологий и высокоскоростных телекоммуникационных сетей связи. Возможности государства формировать информационные ресурсы и эффективно их использовать в процессе взаимодействия граждан и органов публичной власти существенным образом зависят от уровня развития информационной сферы, использования в ней последних достижений наукоемкого производства и компьютерных технологий.

Как отмечает Л.Т. Маслова, технологическая реорганизация позволит государственной власти преодолевать временные и пространственные барьеры при осуществлении своих функций и представлять людям социально и экономически значимую информацию и услуги¹.

¹ См.: Маслова Л.Т. Информационно-аналитическое обеспечение государственного управления в контексте политической модернизации современного российского социума: дисс. ... к.пол.н. Саратов, 2005. С. 129.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов использования информационных технологий в процессе взаимодействия органов публичной власти и граждан представляется необходимым уяснить понятие и сущность технологии, что в дальнейшем будет способствовать уяснению их роли в указанном процессе.

Термин «технология» (от греч. *techne* – искусство, мастерство, умение и *logos* – учение) был впервые введен в научный обиход немецким ученым Иоганном Беккманом в 1772 г. в его приложении в качестве научной дисциплины, читавшейся в Геттингенском университете. В 1777 г. И. Беккманом была опубликована работа «Введение в технологию», в которой он определял технологию в качестве науки, объясняющей в целом, методически и определенно, все виды труда с их последствиями и причинами¹.

В настоящее время термин «технология», неразрывно связанный с механизацией производственного или непроизводственного (управленческого процесса), по-разному трактуется в различных отраслях знаний. Так, в Современном экономическом словаре, под технологией понимается способ преобразования вещества, энергии, информации в процессе изготовления продукции, обработки и переработки материалов, сборки готовых изделий, контроля качества, управления. Технология воплощает в себе методы, приемы, режим работы, последовательность операций и процедур, она тесно связана с применяемыми средствами, оборудованием, инструментами, используемыми материалами². Подобное определение содержится и в Большой советской энциклопедии³. В тоже время термин «технология» рассматривается и как научная дисциплина, разрабатывающая и совершенствующая указанные приемы и способы, и как

¹ См.: Salomon I. What is Technology? The Issue of its origin and definitions // History of technology. 1984. Vol. 1. P. 113 - 156. Цит. по: Городов О.А. Правовая охрана и использование единых технологий, созданных за счет или с привлечением бюджетных средств. М., 2010. С. 76.

² См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 1999. С. 199.

³ См.: Большая советская энциклопедия. М., 1977. С. 456.

использование научного знания для определения способов изготовления вещей в воспроизводимой манере¹.

Таким образом, как справедливо отмечает О.А. Городов, термин «технология» может рассматриваться как в широком смысле – объем знаний, которые можно использовать для производства товаров и услуг из экономических ресурсов, так и в узком смысле: способ преобразования вещества, энергии, информации в процессе изготовления продукции, обработки и переработки материалов, сборки готовых изделий, контроля качества, управления².

Множество существующих способов преобразования вещества, энергии и информации порождает и множество технологий³. К наиболее новым и прогрессивным технологиям относятся информационные технологии, что обусловлено научно-техническим прогрессом. Информационные технологии являются продуктом развития трех главных технологических областей, а именно: микроэлектроники, компьютерной техники и телекоммуникации. Указанные области тесно взаимосвязаны, и успехи в каждой из них определяют динамику информационных технологий⁴. В соответствии с Доктриной информационной безопасности информационные технологии являются составляющей национальных интересов в России в информационной сфере.

Необходимо отметить, что легальная дефиниция «информационных технологий» сформулирована и в российском законодательстве: процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов.

¹ См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура (пер. с англ.) / Под ред. О.Н. Шкаратана. М., 2000. С. 50.

² См.: Городов О.А. Правовая охрана и использование единых технологий, созданных за счет или с привлечением бюджетных средств: монография. М., 2010. С. 77.

³ См.: Анчишкин А.И. Наука – техника – экономика. М., 1989. С. 176 - 199.

⁴ См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ.; под ред. О.Н. Шкаратана. М., 2000. С. 58 – 65.

При этом при наличии законодательно установленного определения понятия «информационные технологии», в науке предлагаются и другие трактовки этого словосочетания. Так, в словарях информационные технологии определяются как совокупность методов, производственных и программно-технологических средств, объединенных в технологическую цепочку, обеспечивающую сбор, хранение, обработку, вывод и распространение информации¹.

С точки зрения технического подхода понятие «информационные технологии» определяется и Е.С. Устиновичем, который к его составляющим компонентам относит: компьютеры с соответствующим программным обеспечением, компьютерные сети, Интернет, сервис электронной почты, системы управления базами данных (СУБД) и системы электронного документооборота. В тоже время информационные технологии определяются им и как методы информационной деятельности органов государства, и, в одном ряду с информационно-телекоммуникационными сетями, как средства информационной деятельности органов публичной власти, образующие в сочетании с государственными информационными ресурсами государственные информационные системы².

Определение, объединяющее вышеуказанные подходы дано О.А. Городовым, которые под информационными технологиями понимает процесс, использующий совокупность средств и методов сбора, накопления, обработки и передачи данных (первичной информации) для получения информации нового качества о состоянии объекта, процесса или явления (информационного продукта). Компонентами технологий для производства информационных продуктов является аппаратное (технические средства),

¹ См., например: Факов В.Я. Большой финансовый словарь. Изд-во Международные отношения, 2010. С. 513.

² См.: Устинович Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 12-16.

программное (инструментальные средства), математическое и информационное обеспечение этого процесса¹.

Информационные технологии рассматриваются и с точки зрения гуманитарного подхода, поскольку их «нельзя более рассматривать как нечто принадлежащее исключительно миру техники, ибо они настолько глубоко проникли в жизнь людей, вплелись в саму ткань ее повседневности, что вычленив их из общего мировоззренческого и культурологического контекста уже не представляется возможным»².

Анализ приведенных определений показал, что подходы к пониманию термина «информационных технологии» весьма разнообразны. При этом следует согласиться с мнением А.В. Боброва, считающего, что имеющиеся в научной литературе определения информационной технологии фактически описывают лишь отдельные аспекты одного явления³, что только подчеркивает значимость, первичность, фундаментальность рассматриваемого понятия, поскольку оно «объективно не может иметь общепринятого, четкого и всеобъемлющего определения»⁴.

Многообразие подходов к пониманию термина «информационные технологии», а также совершенствование уже известных технологий под влиянием научно-технического прогресса, появление новых разновидностей информационных технологий, позволило ученым разработать различные их классификации.

Наиболее известной из существующих общих классификаций технологий являются классификация технологий по Д. Вудворд, которая включает три их категории:

¹ См.: Городов О.А. Указ. соч. С. 99.

² См.: Емелин В.А. Новые информационные технологии в контексте постмодернистской философии: дисс. ... к.фил.н. М., 1999. С. 32.

³ См.: Бобров А.В. Новые информационные технологии: некоторые гуманитарные аспекты // Правовые вопросы связи. 2008. № 2. С. 51.

⁴ См.: Перевертень В.А. Историческое исследование в свете понятия и классификации информационных технологий // Информационный бюллетень Ассоциации «История и Компьютер». 1999. С. 121.

1) единичное, мелкосерийное или индивидуальное производство, где одновременно изготавливается только одно или малая серия одинаковых изделий;

2) массовое или крупносерийное производство, применяемое при изготовлении большого количества изделий, которые идентичны друг другу или очень похожи;

3) непрерывное производство с использованием автоматизированного оборудования, работающего круглосуточно и производящего одинаковый по параметрам продукт в больших объемах¹.

Не менее известной является классификация технологий по Д. Томпсону, которая включает в себя тоже три их составляющие:

1) многозвенные технологии, характеризующиеся серией взаимозависимых задач, выполняемых последовательно, например сборка автомобиля;

2) посреднические технологии, состоящие из соединения групп людей, таких, например, как клиенты или покупатели, которые являются или хотят быть взаимозависимыми (банковские технологии и технологии, используемые телефонными компаниями);

3) интенсивные технологии характеризуются применением специальных приемов, навыков или услуг для того, чтобы произвести определенные изменения в конкретном материале (например, монтаж фильма)².

Исходя из сферы действия информационных технологий, которые охватывают практически все области информационной деятельности человека, их можно разделить на следующие группы:

- технологии формирования и представления сообщений;
- технологии передачи и распространения сообщений;

¹ См.: Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента (Пер. с англ. Л.И. Евенко). М., 1992. С. 55.

² См.: Там же. С. 56.

- технологии обработки сообщений для конкретных приложений¹.

Информационные технологии, в зависимости от их направленности, предлагается классифицировать на технологии:

- поиска, сбора информации;
- формирования, обработки информации;
- хранения информации;
- представления, предоставления информации;
- распространения, передачи информации².

Н.Н. Ковалева предлагает выделять следующие виды информационных технологий:

- высокие интеллектуальные информационные технологии (от английского: high technology, hi-tech). К ним, как правило, относят технологии, используемые в микроэлектронике, вычислительной технике, робототехнике, атомной энергетике, самолетостроении, космической технике, микробиологии;
- вспомогательные информационные технологии, обеспечивающие выполнение определенных функций;
- коммуникационные информационные технологии³.

Предложенные классификации, также, как и ранее приведенные трактовки понятия «информационные технологии», еще раз подчеркивают многоаспектность данного термина, отражая его специфику с той или иной стороны. Используя избранный учеными подход, представляется возможным предложить классификацию информационных технологий, используемых в процессе взаимодействия общества и государства. Так, используемые в отношениях между гражданином и органом публичной власти информационные технологии, можно подразделить на глобальные (сеть Интернет) и локальные (различные базы данных, информационные системы).

¹ См.: Безопасность России. Правовые, социально-экономические научно-технические аспекты // Информационная безопасность. 2005. С. 31.

² См.: Куняев Н.Н. О развитии правового регулирования в области использования информационно-коммуникационных технологий // Юридический мир. 2010. № 7. С. 22-26.

³ См.: Ковалева Н.Н. Информационное право России: Учебное пособие. М., 2007. С. 117.

В зависимости от аппаратного обеспечения, являющегося компонентами информационных технологий, их можно подразделить на:

- компьютерные (информационные киоски, автоматизированные системы базы данных);
- интернет – технологии (сайты органов власти, форумы, блоги и т.п);
- телерадиовещание. В целях сохранения и обеспечения единого информационного пространства Российской Федерации и освещения государственной политики в сфере социально-экономического развития России, сохранения и развития культурного наследия страны Распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2007 № 1700-р «О Концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы», сформирован пакет телевизионных каналов и радиоканалов, предоставляющих совокупность социально значимой информации, обязательный к трансляции на всей территории Российской Федерации¹. При этом указанный вид технологий можно подразделить на каналы свободного доступа и эфирное вещание в цифровом формате.

По средам трансляции информационные технологии можно выделить спутниковую, эфирную, кабельную, проводную технологии.

Рассматривая в качестве критерия возможность обеспечения доступа к информационным технологиям, их можно разделить на общедоступные технологии (например, телевидение) и технологии ограниченного доступа (различные базы данных).

В зависимости от технологии представления информации можно выделить:

- официальные технологии (разработка органом власти официального сайта);
- профессиональные технологии (использование автоматизированных информационных систем, например, ГАС «Правосудие»).

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 1700-р «О Концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы» (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6221; 2009. № 12. Ст. 1429.

В целом, все приведенные классификации достаточно условны, одни виды технологий поглощаются другими, например, как в последней классификации. Однако их разработка и применение имеет важное практическое значение, поскольку позволяет глубже уяснить суть рассматриваемого термина.

В качестве целей государства в области развития информационной сферы являются создание и развитие информационного общества, повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической, культурной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления, обеспечение конкурентоспособности продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий¹.

Еще недавно взаимодействие граждан органов публичной власти в информационной сфере носило ограниченный и нерегулярный характер. Стремительное развитие информационных технологий и их активное включение в процессы государственного управления привело к тому, что органы публичной власти получили возможность создавать информационные базы данных в значительно короткие сроки. В целях расширения возможности удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий, обеспечивается развитие ведомственных сайтов в сети Интернет, полнота и своевременность размещения на них соответствующей информации, удобство использования, а также доступ через них к данным, содержащимся в ведомственных информационных системах; формирование инфраструктуры общественного доступа к размещаемой в сети Интернет информации и предоставляемых государственных услугах организациям и гражданам; внедрение в практику деятельности ведомств центров обработки телефонных обращений граждан;

¹ См.: Куняев Н.Н. О развитии правового регулирования в области использования информационно-коммуникационных технологий // Юридический мир. 2010. № 7. С. 22-26.

создание единой системы информационно-справочной поддержки граждан по вопросам предоставления государственных услуг и взаимодействия граждан с государственными органами; создание технологических серверных площадок в сегменте сети Интернет для органов государственной власти Российской Федерации для размещения их сайтов в сети Интернет¹. Представляется, что без использования современной системы информационно-коммуникационных технологий довольно сложно реализовать задачи качественного обеспечения механизма взаимодействия граждан и органов публичной власти.

В науке конституционного права преобладает позиция, согласно которой процесс взаимодействия общества и власти основывается на праве на получение информации, реализация которого осуществляется путем направления соответствующего запроса или обращения, чем и обуславливается соответствующий способ предоставления информации, состоящий преимущественно в обеспечении доступа к информации. Частично, в этих условиях, оно может быть реализовано с использованием современных технологий, например, таких как технология «одного окна» на государственных порталах и т.д. Однако мало обращается внимание на то, что взаимодействие граждан и органов публичной власти в информационной сфере может быть осуществлено и за счет возникновения обязанности государственного органа власти по распространению соответствующих сведений посредством организации публичного информирования. При этом нельзя забывать и о том, что с помощью современных информационных технологий населению могут предоставляться разнообразные информационные продукты и услуги (передача, сохранение и копирование данных, служба новостей и конференций, доступ к файлам и документам, удаленная обработка данных и др.).

¹ См.: Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 7. С. 16-29.

Внедрение в деятельность органов власти информационных технологий, создание и ведение ими своих официальных сайтов позволило найти решение важной проблемы, с которой сталкивается общество при взаимодействии с органами публичной власти, проблемы обеспечения общедоступности информации об деятельности государственных органов. Наличие у указанных субъектов полноценных официальных сайтов повышает ответственность властных структур за надлежащее исполнение своих функций и обязанностей.

Открытость и глобальность Интернета, представляющего собой всемирную телекоммуникационную сеть, создают огромные потенциальные возможности. Интернет впитал в себя многие, если не все, новые информационные технологии, стал их проводником, зарекомендовал себя как удобнейший способ быстрой связи и глобального поиска нужной информации¹. Чем доступнее информация о деятельности государственных органов, тем более высок уровень социальной защищенности граждан, и соответственно, более открыта сама деятельность государственного органа, что в свою очередь, способствует повышению уровня доверия граждан к властным структурам. В то время как недостаточная информированность общества создает препятствия на пути взаимодействия граждан и органов публичной власти, способные привести к необратимым последствиям как для общества, так и для государства в целом. Об этом свидетельствует также и опрос, проведенный среди государственных служащих г. Саратова (результаты опроса приведены в Приложении к диссертации). Проведенное анкетирование государственных служащих показало, что на сегодняшний день граждане обладают достаточной информацией о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, о чем свидетельствует возросшее количество обращений граждан в указанные органы. Как отмечают опрошенные, документооборот органов публичной власти заметно увеличился в связи с вступлением в силу Федерального закона № 8.

¹ См.: Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика: учебник / под ред. Е.П. Ищенко. М., 2010. С. 359.

Государственные служащие, принявшие участие в проводимом опросе, отмечают продуктивную работу по обновлению информации на интернет-сайтах государственных органов и органов местного самоуправления и выполнении требований Федерального закона № 8. Вместе с тем, вызывает сомнение процент респондентов, отметивших недостаточное использование новых информационных технологий в деятельности органов государственной власти, поскольку с введением «электронного правительства», внедрением в практику государственных органов принципа «одного окна» использование информационных технологий является обязательной составляющей взаимодействия граждан и органов публичной власти. Поскольку в большей степени благодаря современным информационным технологиям граждане получают необходимую информацию, в том числе о деятельности органов публичной власти. А без постоянного развития и совершенствования системы электронного документооборота невозможно обеспечить деятельность государственных органов соответствующую современным реалиям информационного общества.

Таким образом, результаты проведенного опроса свидетельствуют, что Интернет оказывает сильнейшее информационное, научное, социальное, политическое и экономическое влияние на все мировое сообщество в целом и на Россию в частности. Количество пользователей Сети в мире превышает 1,5 млрд. человек, в 2013 г. в России эта цифра составляет 52,1 млн. человек, что составляет 45 % совершеннолетних жителей страны. За последний год прирост интернет - пользователей, выходящих в сеть хотя бы раз за месяц, составил 11%¹.

Однако распространение Интернета нельзя оценивать исключительно как положительное. Наличие «опасной» информации в Интернете, необходимость ее ограничения обуславливают принятие определенных мер.

¹ Фонд Общественное Мнение // Электронный ресурс: URL: <http://runet.fom.ru/Proniknovenie-interneta/10950> (дата обращения 01.06.2013).

Так, в настоящее время создан Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено¹.

Мировые сети не только стирают границы и расстояния между людьми, но и способствуют их активному взаимодействию между собой, а также с государственными органами. Однако открытость и доступность Интернета создает определенные трудности в правовом регулировании информационных технологий. Правовой статус Интернета, как, впрочем, и циркулирующей в нем информации, до сих пор четко не определен, отлаженных механизмов государственного регулирования этого нового для юриспруденции феномена пока не выработано².

В последние годы потоки информации, передаваемой и получаемой в электронно-цифровой форме, приобрели массовый характер, однако действующее законодательство оказалось не готовым к разрешению коллизий, связанных с появлением информационных отношений. Ситуацию усугубляет и тот факт, что несовершенство действующего законодательства создает препятствия для формирования информационного общества³.

Отсутствие должного законодательного регулирования стимулирует научные изыскания в этой области. Научные исследования в этой сфере велись такими известными учеными-правоведами, как А.А. Тедеев, В.А. Копылов, С.Е. Чаннов, В.Н. Лопатин и др., однако качественного законодательно закрепленного понятия «Интернет» и ряда других ключевых терминов еще нет⁴. Как отмечается, ученые в настоящее время не уделяют значительного внимания проблемам права и Интернета, их взаимосвязи и взаимодействию, говоря лишь о некоторых аспектах использования сети

¹ Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций // Электронный ресурс: URL: <http://zapret-info.gov.ru/> (дата обращения 13.12.2012).

² Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика: учебник / под ред. Е.П. Ищенко. М., 2010. С. 377.

³ См.: Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М., 2009. С. 167.

⁴ См.: Кузнецов Д.А. Генезис организационно-технического обеспечения Интернета в аспекте его правового регулирования // История государства и права. 2008. № 1. С. 5-7.

Интернет в механизме правового регулирования. Учеными вскрыт огромный пласт отношений, которые требуют правового регулирования. Эти отношения складываются по поводу принятия международных стандартов связи и телекоммуникации; проведения обширных работ по соответствию национальных стандартов связи и телекоммуникации международным; разработки, внедрения и использования автоматизированных информационных систем; защиты конфиденциальной информации, которая передается по каналам связи, и связанного с ее защитой комплекса работ по лицензированию, сертификации и аттестации организаций и автоматизированных информационных систем; правового регулирования контроля за размещаемой в сети информацией; защиты информации, прав на нее в Интернете и многих других сферах¹.

Нельзя не отметить, что важнейшая роль в регулировании складывающихся отношений в сети Интернет принадлежит государству, причем основным способом государственного регулирования должно быть правовое регулирование информационных технологий. Следует согласиться с А.В. Шамраевым, который считает, что при выборе подходов (национальных и международных) к правовому регулированию информационных технологий в условиях глобального информационного общества полезно рассмотреть эволюцию развития информационных технологий, начиная с внутрикорпоративных и заканчивая, глобальными информационными технологиями². Как представляется, российский сегмент Интернета должен подпадать под действие как международного, так и отечественного законодательства. Интересна позиция Д.А. Кузнецова, согласно которой вопросы управления Интернетом, распределения доменных имен и IP-адресного пространства на международном уровне должны осуществляться в рамках международного законодательства международной организацией, такой как ООН, а не подпадать под юрисдикцию только одной

¹ См.: Там же. С. 6.

² См.: Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003. С. 15.

страны – США. В противном случае слабо развитое правовое регулирование и отсутствие государственного контроля за процессами, происходящими в Интернете, создают прямую угрозу информационной безопасности нашей страны.

В виду этого, в науке предлагается активизировать процесс разработки информационного законодательства, которое и является основным инструментом взаимодействия общества и власти в информационной сфере. Так, Ю.А. Белевская предлагает актуализировать деятельность институтов гражданского общества по осуществлению высококвалифицированной подготовки органов государственной власти для обеспечения эффективной деятельности в информационной сфере. Нельзя не согласиться с автором в том, что в условиях активного развития компьютерных и телекоммуникационных технологий должны быть предусмотрены меры по защите прав и свобод человека и гражданина от недостоверной и неполной информации, включая информации, которая оказывает разрушающее воздействие на психику человека. Исключительно важным является вопрос о защите информации в сетях для охраны интересов личности, общества и государства¹. При этом законодательная база должна быть безупречной с точки зрения юридической техники. Исходя из этого, верной является и позиция И.М. Рассолова, согласно которой в настоящее время требуется разработка понятийного аппарата юридической науки в свете информатизации и Интернета; решение проблемы идентификации лиц и др.

Учитывая, что Интернет, как конгломерат информационных технологий, направленных на информационное взаимодействие граждан и органов публичной власти, представляет сложную, организованную структуру, согласно Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти основными

¹ См.: Белевская Ю.А. Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 15-17.

задачами государства в сфере использования информационных технологий являются:

- реализация стратегических приоритетов в использовании информационных технологий в государственном управлении, формирование единого механизма межведомственной координации реализации государственных программ и проектов создания государственных информационных систем и ресурсов в соответствии с целями социально-экономического развития;

- формирование общей информационно-технологической инфраструктуры для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти;

- распространение практики предоставления гражданам и организациям доступа к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти, соответствующим государственным информационным ресурсам, в том числе через сеть Интернет;

- организация интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций с использованием современных информационных технологий;

- обеспечение информационной безопасности деятельности федеральных органов государственной власти и элементов информационно-технологической инфраструктуры;

- централизованное создание общих государственных информационных ресурсов (регистров, кадастров, реестров, классификаторов), содержащих полную, непротиворечивую, достоверную, актуальную информацию, необходимую для выполнения основных функций государственного управления, обеспечения доступности соответствующих данных на межведомственном уровне, а также для граждан и организаций в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации;

- построение единой системы управления процессом использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, обеспечивающей эффективную межведомственную координацию реализуемых государственных программ и проектов, их согласованное и взаимоувязанное выполнение в соответствии с основными приоритетами социально-экономического развития;

- и, конечно же, совершенствование законодательной и иной нормативной правовой базы в целях повышения эффективности использования информационных технологий в деятельности публичных органов власти с учетом международной практики.

Таким образом, можно констатировать, что современные информационные технологии, с помощью которых процесс взаимодействия граждан и органов публичной власти выходит на качественно новый уровень, весьма разнообразны, широко распространены и находятся в постоянном развитии.

В связи с изложенным, предлагается классифицировать информационные технологии, используемые в процессе взаимодействия общества и власти следующим образом:

I. В зависимости от масштабов распространения: на глобальные (сеть Интернет) и локальные (различные базы данных, информационные системы).

II. В зависимости от аппаратного обеспечения, являющегося компонентами информационных технологий:

- компьютерные (информационные киоски, автоматизированные системы базы данных);

- интернет – технологии (сайты органов власти, форумы, блоги и т.п);

- телерадиовещание.

III. По средам трансляции информационные технологии можно выделить спутниковую, эфирную, кабельную, проводную технологии.

IV. В зависимости от возможности обеспечения доступа к информационным технологиям: общедоступные технологии (например, телевидение) и технологии ограниченного доступа (различные базы данных).

V. В зависимости от технологии представления информации:

- официальные технологии (разработка органом власти официального сайта);
- профессиональные технологии (использование автоматизированных информационных систем, например, ГАС «Правосудие»).

Несмотря на то, что все приведенные классификации достаточно условны, их разработка и применение имеет важное практическое значение, поскольку позволяет глубже уяснить суть рассматриваемого процесса.

Количество, качество и доступность информационных ресурсов, способствующих вовлечению граждан и государственных органов в процесс их взаимодействия в информационной сфере, являются определяющим фактором уровня развития государства, его положение в мировом мире. Информационные ресурсы, с помощью которых обеспечивается механизм взаимодействия общества и власти, осуществляют ряд важнейших функций для регулирования и стабилизации такого взаимодействия в информационной сфере: организацию производства средств информатизации, обеспечение информационной безопасности, проведение консультаций и т.д.

Однако качество информационных услуг, на основе которых строится взаимодействие граждан и органов публичной власти, предопределяется возможностями свободного доступа к информационным ресурсам, находящимся в распоряжении государства, использования и распространения содержащейся в них информации, которые в настоящее время значительно расширяются за счет развития электронного правительства (www.gosuslugi.ru). Поскольку приоритетом России является создание инфраструктуры публичного доступа к деятельности государства и к государственным услугам, предоставляемым в электронном виде,

представляется, что успешное электронное правительство должно постепенно войти в повседневную жизнь граждан.

Вместе с тем результаты внедрения современных информационных технологий в органах государственной власти носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам. На сегодняшний день практически отсутствуют государственные услуги, которые могут быть получены непосредственно без посещения государственного органа.

Отсутствие правового регулирования сети Интернет в России вызывает значительные трудности как для правоприменителей, так и для общественности. Необходимо на законодательном уровне закрепить основные положения о создании и распространении информации в сети Интернет, а также информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Представляется, что повсеместное применение Интернета, обязанность государственных органов размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах, использование сети Интернет в научных, ознакомительных, производственных и иных целях, вызывает необходимость принятия отдельного федерального закона «Об информации, размещенной в сети Интернет». Указанный федеральный закон должен определять порядок размещения в сети Интернет и обновления информации в целях обеспечения ее открытости и доступности; приостановления доступа к информации сети Интернет; устанавливать ответственность за содержание информации, размещаемой в сети Интернет; права и обязанности пользователей такой информации.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНИНА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В РОССИИ

§ 3.1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ ГАРАНТИЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Обеспечение граждан, государственных и общественных структур необходимыми сведениями об окружающем мире и происходящих в нем событиях осуществляется путем постоянного совершенствования систем, технологий и средств информации¹. При этом государство, имея возможность использовать информацию в соответствии с теми целями, которые ему выгодны, как правило, реализуют лишь волю отдельной группы лиц, а не всего населения, несмотря на то, что Российская Федерация является демократическим государством. В связи с этим общественный контроль за государством и его органами в информационной сфере является первостепенной задачей². Важное значение при этом имеет принятие

¹ См.: Алхутова Г. А. Средства массовой информации в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 15.

² См.: Кротов А. В. Конституционное право граждан на информацию и свободу информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2007. С. 17.

законодательных актов, устанавливающих надежные гарантии и обеспечивающих правовое регулирование информационного процесса.

Право на информацию делегировано другим закрепленным в Конституции РФ правам и свободам человека, представлено прямо или косвенно в общественном правосознании, отношениях власти, права и собственности, и может быть, как показывает история, нарушено со стороны государства, общества или частных лиц. Переход России к информационному обществу обуславливает необходимость защиты прав граждан на информацию всеми доступными юридическими средствами и правовыми институтами¹.

Одна из закономерностей функционирования и развития правового положения личности – повышение степени гарантированности ее прав, свобод, обязанностей и законных интересов². В целях обеспечения и эффективного осуществления взаимодействия граждан и государственных органов Основным законом нашего государства установлен ряд гарантий. Передовой опыт демократических государств свидетельствует о том, что эффективность гарантий находится в прямой зависимости от уровня развития правовых принципов и институтов демократии, состояния экономики, принципов распределения жизненных благ, уровня правового воспитания и правовой культуры населения, степени общественного согласия³.

В теории права под гарантиями понимаются «объективные и субъективные факторы, условия, предпосылки, обеспечивающие или, по крайней мере, способствующие реализации прав граждан»⁴, а также «определенный комплекс организационных, экономических, политических,

¹ См.: Галеев С.А. Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С.4.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 230.

³ См.: Гучак И., Ильяшова Т.В. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в республике Молдова и Украине // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С. 45-48.

⁴ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 213.

идеологических факторов и юридических мер, обеспечивающих соблюдение норм права, защиту прав граждан и интересов общества и государства»¹.

Иностранные исследователи конституционных гарантий определяют их как систему норм, принципов, условий и требований, призванных обеспечивать соблюдение прав, свобод и законных интересов личности, а систему гарантий, как условия, средства, методы, обеспечивающие претворение в жизнь и охрану прав и свобод личности².

Как считает большинство ученых-правоведов, система конституционных гарантий включает в себя комплексное единство предпосылок экономического, политического, организационного и правового характера и защиту прав и свобод. При этом в юридической науке, все гарантии разделяются на общие и специальные, последние также называют юридическими гарантиями³.

Общие гарантии можно классифицировать на экономические, политические, идеологические, общественные, организационные гарантии. При этом нередко для определения совокупности экономических и политических условий, делающих права реальными, употребляется выражение «материальные гарантии прав»⁴.

Среди специальных (юридических) гарантий, которые находят свое отражение в Конституции, законах и других нормативных актах, выделяют прокурорский надзор, правосудие, контрольную деятельность, а также юридическую ответственность, и институт обращений граждан и другие. Анализ функциональной деятельности государства, муниципальных образований, других структурных элементов политической системы общества – партий, общественных организаций, разнообразных коллективов

¹ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 117.

² См.: Гучак И., Ильяшова Т.В. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в республике Молдова и Украине // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С. 45-48.

³ См., например: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 113; Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 155; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. М., 2007. С. 141.

⁴ См.: Баглай М.В. Указ. соч. С. 193.

граждан, а также всесторонняя оценка их организационной деятельности заслуживает большого внимания как условия действенности различных видов гарантий¹.

В целом, юридические гарантии подразумевают под собой конкретный механизм реализации гарантируемого права, даже, несмотря на декларативность закрепления таких гарантий. Так, например, провозглашенное Конституцией РФ право на информацию гарантируется юридически закрепленной в ч. 2 ст. 24 Конституции обязанностью органов власти и их должностных лиц предоставлять информацию, затрагивающую прав и свободы человека и гражданина. При этом указанная обязанность конкретизируется, и ее реализация обеспечивается рядом законодательных и подзаконных нормативных актов, применение и исполнение которых обязательно для органов власти и должностных лиц, которым они адресованы. Надлежащее исполнение возложенных на органы власти и должностных лиц обязанности по информированию граждан обеспечивается, в свою очередь, мерами юридической ответственности. Следовательно, учитывая изложенное, юридические гарантии базируются на возможности применения мер воздействия к органам и лицам, нарушающим гарантируемые права.

В рассматриваемой сфере наиболее распространенной юридической гарантией выступает запрет цензуры, установленный в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Данная гарантия призвана способствовать прекращению практики незаконного вмешательства со стороны публичных органов в деятельность субъектов, получающих, производящих и распространяющих массовую информацию.

Основываясь на сказанном, можно предложить авторскую формулировку понятия «юридические (правовые) гарантии». Это совокупность законодательно закрепленных правовых норм, предполагающих конкретный механизм реализации гарантируемых прав и

¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 119.

свобод человека и гражданина, обеспечиваемый мерами юридической ответственности.

Право на доступ к информации, также как и другие основные права человека и гражданина, гарантируются Конституцией Российской Федерации. В виду этого, представляется необходимым подробно исследовать содержание конкретных видов гарантий, согласно вышеприведенной классификации.

Состояние всей юридической системы, возможности закрепления и реализации основных прав и свобод человека и гражданина во многом зависит от господства в обществе тех или иных идей, доктрин, взглядов, от уровня нравственной и правовой культуры.

Идея о правах человека, как высшей ценности, претворяемая в настоящее время политика открытости, прозрачности, транспарентности органов государственной власти являются яркими примерами идеологических гарантий информационных прав граждан. Реализация исследуемого права также обеспечивается высоким уровнем правосознания, широкой пропагандой правовых знаний, созданием атмосферы законопослушания, воплощением в теоретических исследованиях демократических, гуманных правовых идей и концепций, что следует рассматривать как составляющие идеологических гарантий.

Идеология государства воплощается в его политике, поэтому реализация прав и законных интересов человека и гражданина основывается главным образом на политических гарантиях. Прежде всего, к политическим гарантиям следует отнести провозглашение в ст. 2 Конституции Российской Федерации обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права человека, которое означает, что во взаимодействии государства и личности, последняя является равноправным субъектом, реализующим свои конституционные права. При этом обязанностью государства является невмешательство в сферу прав и свобод, а также проведение активной

политики по созданию условий для их реализации¹. В системе ценностей демократического общества на первом месте стоит человек, усложняется взаимосвязь между обществом и личностью, гражданином и государством, индивидом и коллективом, более взаимозависимыми становятся их интересы и проблемы, повышается их взаимная ответственность.

Все вышеперечисленные политические гарантии имеют непосредственное отношение и к институту взаимодействия общества и государства, поскольку развитие демократических принципов государственной власти, гласность являются обязательным условием реализации исследуемого права. Конституция Российской Федерации дает основание для углубления ценностной оценки значения функций правового, социального государства для личности. В Конституции РФ последовательно закреплён курс на значительное повышение внимания со стороны государственных и муниципальных органов, должностных лиц ко всему, что связано с запросами людей, их повседневными нуждами, с уважением к личности, обеспечением и охраной ее прав, свобод и законных интересов².

Наряду с политическими гарантиями, немаловажную роль играют и экономические гарантии. Именно экономические гарантии оказывают существенное влияние на положение дел в правовой сфере. Вместе с тем нельзя не отметить, что такое влияние может носить как позитивный, так и негативный характер. Например, если ситуация в экономике страны благоприятна, следовательно и население будет стремиться к достижению благоприятных условий своего существования путем соблюдения прав и законных интересов граждан. Однако если экономика государства находится в кризисном состоянии, то реализация прав и свобод в полной мере становится невозможной, что в свою очередь порождает рост преступности в стране.

¹ См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М., 2010. С. 96; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков (автор комментария – С.А. Пяткина). С. 45.

² См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 165.

Близко к экономическим и политическим гарантиям примыкают социальные гарантии, которые тесно взаимосвязаны между собой и взаимообусловлены друг другом, поскольку последние предполагают высокий уровень жизни населения, заботу о личности, обеспечение и охрану прав и свобод человека и гражданина и другое. А взаимодействие граждан и органов публичной власти также обусловлено социальной политикой государства. Например, социальная политика государства направленная на обеспечение занятости населения предполагает открытый доступ к информации о деятельности центров занятости населения, о положении на рынке труда.

Организационные гарантии, также относимые в теории права к общим гарантиям, призваны создать благоприятные условия для реального осуществления гражданами своих прав и свобод при помощи организационной деятельности государства и всех его органов, должностных лиц, общественных организаций¹. К организационным гарантиям, как правило, относится профилактика и пресечение правонарушений, деятельность правоохранительных органов по защите прав граждан.

С точки зрения организационных гарантий взаимодействие граждан и органов публичной власти обеспечивается информационной функцией органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые в своей повседневной деятельности должны стремиться к максимальной открытости своей деятельности. Предоставленная гражданам возможность осуществлять контроль за деятельностью государственных органов и принимаемыми ими решениями, направлена непосредственно на реализацию принципа открытости государства для общества, тем самым давая возможность самой власти осуществлять эффективный самоконтроль – через систему обратной связи с обществом².

¹ См.: Гучак И., Т. В. Ильяшова. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в республике Молдова и Украине // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С.45-48.

² См.: Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 18.

Еще одним видом общих гарантий являются общественные гарантии, недооценивать которые, как справедливо замечает Н. И. Матузов, было бы неправильно, поскольку роль их весьма велика¹. Применительно к основам взаимодействия граждан и органов публичной власти общественные гарантии имеют значение с точки зрения свободы массовой информации, средства которой призваны обеспечивать неограниченный круг лиц самой разнообразной информацией, в том числе публичной.

Рассматриваемый вид гарантий тесно связан и с идеологическими гарантиями, поскольку посредством деятельности общественным масс медиа пропагандируются те или иные идеи. Пропаганда является особым видом массовой информации и имеет наибольшее влияние на широкие массы людей. В условиях широких возможностей для пропаганды гарантией демократических ценностей становится право на получение информации из различных источников. Практика широкого информирования общественности о своей деятельности характерна для многих международных организаций, прежде всего, для Организации Объединенных Наций². Гарантированность деятельности общественных организаций, воплощающих в реальность идеи открытости и доступности информации о деятельности органов власти, также демонстрируют связь общественных гарантий с исследуемым правом.

Специальные, или юридические, гарантии являются более конкретными, поскольку, исходя из их сути, закреплены в нормативных актах, и, прежде всего, в Конституции Российской Федерации. При этом непринципиально, в каких именно законодательных формулировках закрепляются правовые гарантии.

Специальные, юридические, гарантии также как и общие гарантии прав человека и гражданина в теории конституционного права предлагается подразделять на общие юридические гарантии и гарантии правосудия.

¹См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 116.

² См.: Савельев Д. А. Права человека в области информации: Международно-правовые аспекты: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2002. С. 10.

Анализ конституционных положений с точки зрения взаимодействия граждан и органов публичной власти в информационной сфере позволяет отнести к общим юридическим гарантиям следующие нормы Основного Закона Российского государства.

Прежде всего, информационное взаимодействие частных и публичных субъектов гарантируется положениями ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающими обязательность официального опубликования нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих права и свободы и гражданина, а также запрет на их применение при отсутствии официального опубликования. Указанное положение конкретизируется в нормативных актах федерального уровня: в законах¹, указах Президента РФ², актах министерств³ и других. Полномочиями по принятию отдельных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы граждан могут приниматься на уровне субъектов Российской Федерации, а также на местном уровне.

Несомненной гарантией и конституционной основой информационного взаимодействия государства и общества являются положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, возлагающие на органы публичной власти обязанность обеспечения возможности ознакомления с документами и материалами, касающимися конкретного человека и гражданина. Данная обязанность распространяется на все без исключения органы публичной власти и находит свое отражение в самых разнообразных сферах жизнедеятельности.

¹ См., например, Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 2012. № 53 (часть 1). Ст. 7579.

² См., например, Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. от 2 февраля 2013 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 2013. № 6. Ст. 493.

³ См., например, Приказ МЧС РФ от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы СПС «КонсультантПлюс».

Так, например, налоговые органы, наделены широким кругом полномочий, многие из которых реализуются в информационных процессах. Однако, как справедливо отмечают в юридической прессе, внутриведомственные акты налоговых органов посвящены в основном получению информации от налогоплательщика, в то же время поиск и получение информации от налоговых органов практически не урегулированы¹. Тем не менее, получение своевременной достоверной и полной информации о действующих налогах, его правах и обязанностях является правом налогоплательщика, и это право реализуется в соответствующей процессуальной форме – процедуре информирования налогоплательщика, являющейся одной из процедур налогового процесса².

Действия налоговых органов по информированию налогоплательщиков являются обязательной частью процессуального механизма информирования налогоплательщиков, поскольку действия налоговых органов составляют основу процедуры информирования налогоплательщиков. При этом, вопреки конституционным положениям, правом на информацию, как это следует из позиции Министерство финансов Российской Федерации, обладает только налогоплательщик, плательщик сборов и налоговый агент³. Лица же, не являющиеся налогоплательщиками, такими правами не наделены, что приводит к тому, что лицу может быть отказано в информации обо всех действующих налогах, если он обратится за подобной информацией в целях, например, налогового планирования. Да и узнать о налогах он может только по месту своей регистрации, а значит, и порядок налогообложения в других регионах и муниципальных образованиях также останется для него тайной, пока он не станет там налогоплательщиком⁴.

¹ См.: Кротов А. В. Конституционное право граждан на информацию и свободу информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2007. С. 14.

² См.: Копина А.А. Содержание налогового процесса // Финансовое право. 2009. № 1. С. 29-38.

³ См.: Письмо Минфина России от 30 января 2009 г. № 03-05-05-02/04 // Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 24.04.2012).

⁴ См.: Копина А.А. Процессуальный порядок реализации права налогоплательщика на информацию (процедура информирования налогоплательщиков) // Финансовое право. 2009. № 9. С. 30-38; Кротов А. В. Конституционное право граждан на информацию и свободу информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2007. С. 15.

Однако, реализуя конституционную обязанность, налоговые органы должны проводить публичное информирование налогоплательщиков, в процессе которого информацию о действующих налогах может получить и лицо, не являющееся налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом.

К объектам гарантий предоставления государственной услуги по информационному взаимодействию в трудовой сфере предлагается отнести не только соблюдение, охрану и защиту прав и свобод граждан, заинтересованных в получении информации, но и интересы публичной власти и общества, состоящие во всестороннем, полном, объективном и своевременном формировании соответствующего информационного ресурса¹.

Судебная система создана с целью упорядочения социальных отношений и поддержания их на цивилизованном уровне. В этой связи общество должно иметь возможность получать информацию о работе судов². Проблемы информирования граждан о механизме функционирования судебных органов и принимаемых ими решениях, в наибольшей степени актуальны для судов общей юрисдикции, поскольку хозяйствующие субъекты, как правило, имеют квалифицированные юридические службы, да и разобраться в системе и компетенции отдельных звеньев арбитражных судов гораздо проще, нежели судов общей юрисдикции³. Так, в качестве примера положительной тенденции, наметившейся в деятельности судов в сфере обеспечения информационной открытости, С. Ярославцева приводит сайт Арбитражного суда Тюменской области, где кроме сведений, которые размещаются в обязательном порядке, регулярно (2 раза в год – по итогам полугодия и года) публикуются отчеты о работе суда, в которых содержатся

¹ См.: Филатова А.В. Административная процедура предоставления информации о положении на рынке труда в субъектах Российской Федерации // Административное право. 2008. № 2. С. 17.

² См.: Ярмонова Е.Н. Защита прав граждан на судебную информацию // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 9. С. 23.

³ Кокотова Е.И. Правовое регулирование применения информационных технологий в судах общей юрисдикции: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 164.

основные статистические показатели и аналитические материалы; статьи о деятельности суда; опубликованные в средствах массовой информации интервью с руководством суда; разъяснения по некоторым наиболее часто возникающим процессуальным вопросам и т.п.)¹.

К гарантии информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти следует отнести и норму ч. 2 ст. 26 Конституции Российской Федерации, гарантирующую возможность пользоваться своим родным языком. Данная конституционная норма находит реальное воплощение в Федеральном законе от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»,² который устанавливает, что государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе во взаимоотношениях указанных органов и граждан.

Положения чч. 4, 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации выступают одновременно и как конституционные гарантии взаимодействия общества и государства, и как правовые основы реализации информационных прав граждан.

Так, в праве свободно искать, получать информацию любым законным способом, в том числе и о деятельности органов публичной власти, тесно переплелись с возможностью получения неограниченного круга информации и ограничение доступа к отдельным видам информации. Нередко встречаются утверждения о том, что в информационном обществе вся информация должна быть открытой.

В рассматриваемой норме, содержится, так называемый, косвенный запрет, предполагающий, что индивид знает о запрете злоупотребления

¹ См.: Ярославцева С. Реализация принципа открытости судебной власти посредством информационно-правового обеспечения участников судебного процесса и иных заинтересованных лиц // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 8. С. 11-15.

² См.: Федеральный закон от 01 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

правами и свободами¹. Этот косвенный запрет конкретизируется в действующем российском законодательстве. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит нормы, направленные на защиту интересов правообладателя, например, ответственность за использование сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав. В настоящее время довольно остро стоит проблема выдачи информации из Единого государственного реестра прав на безвозмездной основе².

Рассматривая означенную гарантию, следует остановиться на проблеме персональных данных. По содержанию и значимости персональные данные представляют собой сведения, которые формируются по личному желанию индивида и на основе закона в процессе контакта индивида со структурами публичной власти, общественными и частными структурами, с другими индивидами в процессе его жизненного цикла, используются в социальной среде в его интересах и в интересах государства, обеспечиваются охраной и защитой как самого индивида, так и государства на основе международных норм и национального законодательства³.

Свобода массовой информации также является гарантией взаимодействия граждан и органов государственной власти, поскольку они являются действенным каналом информирования общества о деятельности власти, а также информирования власти и общества о жизни общества и его реакции на действия власти⁴.

¹ См.: Фокеева Ю.В. Категория злоупотребления свободой личностью в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 12-16.

² См. подробнее: Танимов О.В., Аверкина Л.В. Доступ к сведениям единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемные аспекты // Информационное право. 2009. № 3. С. 25-28.

³ См.: Бачило И.Л. Важный шаг в регулировании информационных прав граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. № 11. С. 99-106.

⁴ См.: Алхутова Г. А. Средства массовой информации в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 4; Боровикова В. В. Проблемы освещения преступности в средствах массовой информации и профилактическая деятельность органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 5.

Анализ действующего законодательство, приводит к выводу, что на сегодняшний день в нем отсутствуют эффективные гарантии и механизмы взаимодействия общества и государства.

Взаимодействие граждан и органов публичной власти, реализуемое посредством обращения к указанным органам с запросом гарантируется положениями ст. 33 Конституции РФ. Реализация данной гарантии предполагает, что любой гражданин имеет право обратиться в различные органы, получить квалифицированный ответ, и никто не вправе его в этом ограничить¹.

Существенной гарантией взаимодействия государства и общества является возможность обращения в суд либо в вышестоящий орган по поводу ущемления прав, обжалования незаконных действий должностного лица. Данная гарантия относится к группе гарантий правосудия, включающих в себя гарантии доступности правосудия, подсудности, получения квалифицированной юридической помощи.

Подводя итоги, отметим, что юридические (правовые) гарантии представляют собой совокупность законодательно закрепленных правовых норм, предполагающих конкретный механизм реализации гарантируемых прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемый мерами юридической ответственности.

Следует отметить, что помимо названных гарантий механизма взаимодействия граждан и органов публичной власти, органы власти субъектов Федерации вправе устанавливать дополнительные материальные и юридические гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе в информационной сфере, по сравнению с федеральными законами.

На основе вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что к конституционным гарантиям взаимодействия граждан и органов публичной

¹ См.: Бородин И.А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С. 10-14.

власти в информационной сфере относятся общие: идеологические, политические, экономические, организационные, общественные гарантии и специальные (юридические) гарантии.

В структуре механизма конституционных гарантий прав и свобод человека в информационной сфере можно выделить следующие элементы:

- Конституция РФ и акты конституционного законодательства, закрепляющие систему юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина;
- конституционные права и свободы, которые выступают в качестве гарантий по отношению к другим правам и свободам;
- специальные институты, направленные на защиту прав и свобод граждан;
- непосредственно государство и его органы.

§ 3.2. ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА И ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотренные в предыдущем параграфе гарантии провозглашены Конституцией РФ и служат ориентиром, определенным идеалом, целью, к которой должны стремиться органы власти в своей деятельности. Однако нормативное закрепление в Конституции прав человека в качестве высшей ценности еще не есть залог того, что их потенциал будет реализован и что вообще идея их особого положения в системе прав и свобод будет использована по назначению¹. Эффективность их реализации, реальная степень гарантированности зависит от различных факторов, и, в большой степени, от качества их правового регулирования. О влиянии конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере и пойдет речь в настоящем параграфе.

Реализация конституционных норм сталкивается с известными трудностями в части, касающейся получения и распространения информации, а также свободы массовой информации. Зачастую обществу отказывается в информации не в силу каких-либо высоких государственных соображений, а просто по привычке².

Гарантии взаимодействия общества и государства в информационной сфере являются элементом гарантий конституционных прав и свобод.

Конституционно-правовые гарантии реализации конституционного права на доступ к информации являются правовым институтом и представляют собой совокупность юридических норм, закрепляющих

¹ См.: Шарнина Л.А. Человек, его права и свободы как высшая ценность // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 23-28.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Официальный сайт Российской газеты // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html> (дата обращения 15.04.2013).

систему условий, средств, способов и процедур, обеспечивающих беспрепятственную и эффективную реализацию, охрану и защиту данных прав граждан.

Анализ публикаций и научных разработок в сфере информационных прав граждан позволяет выделить специфику влияния рассмотренных в предыдущем параграфе конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере, обусловленную недостатками российского законодательства. Так, по мнению В.Г. Шахназаровой, в связи с общемировыми процессами глобализации, формирования глобального информационного общества, становления экономики, основанной на знании, и прогрессирующей гармонизацией общеевропейского правового пространства особое значение в современных условиях приобретает вопрос оптимального правового регулирования средств массовой информации¹. К недостаткам правового регулирования, препятствующего эффективной реализации конституционно-правовых гарантий, относят также фрагментарность выбора объектов правового регулирования в области противодействия угрозам информационно-психологической безопасности, недостаточную согласованность правовых механизмов регулирования, противоречивость интересов личности, общества и государства. Такая ситуация не только подрывает национальную безопасность государства, но и создает условия для воздействия на граждан Российской Федерации путем информационного и психологического давления со стороны зарубежных стран².

Действующее регулирование в области связи не может гарантировать доступ населения Российской Федерации к современным услугам, которыми уже пользуется население других развитых стран Востока и Запада,

¹ См.: Шахназарова В.Г. Правовое регулирование в сфере массовой информации Российской Федерации: Принципы и институты: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. С. 3.

² См.: Куняев Н.Н. Проблема обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере // Юридический мир. 2008. № 9. С. 22-26.

поскольку оно содержит системные ограничения, препятствующие эффективной реализации идеи конвергенции сетей связи и услуг связи, оказываемых на них, использованию всего потенциала, связанного с расширением функциональности сетей связи¹.

Говоря об эффективности правовых гарантий, связанных с доступом к экологической информации, к недостаткам правового регулирования следует отнести отсутствие в законодательстве перечня документов, которые признаются в качестве носителей официальной экологической информации и обладают признаками доказательств, используемых при разрешении споров о возмещении экологического вреда². Задачей нормативно-правового регулирования данных отношений является установление правового механизма реализации права на доступ к экологической информации³.

В рамках исследования вопроса о влиянии конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере следует уделить особое внимание специфике их влияния на отношения, складывающиеся между органами публичной власти и гражданами, и касающейся проблем:

- предоставления властными структурами информации, с учетом положения законодательства о персональных данных;
- предоставления экологической информации;
- использования средств массовой информации для информационного обеспечения граждан сведениями о своей деятельности;
- реализации таких отношений в аспекте обеспечения информационной безопасности, как важной составляющей государственной политики Российской Федерации;
- реализации гарантий правосудия.

¹ См.: Ибрагимов Р.С., Вайпан В.А., Гладких С.Р. Перспективы правового регулирования отношений в сфере инфокоммуникационных услуг // Право и экономика. 2010. № 3. С. 4-11.

² См.: Попов А.А. Указ. соч. С. 13.

³ См.: Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 83-92.

В демократическом государстве правовые ограничения доступа к информации должны быть соразмерны угрозам, направленным на права и интересы субъектов. Поэтому отказы в предоставлении такой информации могут принести вред или представлять опасность для субъектов, особенно когда это связано с их правами и интересами. Следовательно, информирование граждан о деятельности государственных органов (за исключением государственной и служебной тайны), которые связаны с интересами общества и (или) гражданина, соответствует конституционным основам права на информацию¹.

Следует отметить позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой законодательное регулирование в информационной сфере «направлено на создание условий (гарантий), обеспечивающих максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления для граждан и иных субъектов гражданского общества, и согласуется с принятой Советом Европы 27 ноября 2008 года Конвенцией о доступе к официальным документам (преамбула, статья 3), в которой подчеркивается особое значение прозрачности деятельности государственных органов в плюралистическом и демократическом обществе и которая вместе с тем не исключает ограничений права на доступ к официальным документам при условии, что эти ограничения четко установлены законом, являются необходимыми и соразмерными целям защиты общепризнанных в демократическом обществе ценностей. Согласно Конституции РФ каждый имеет право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; признание, соблюдение и защита данного права является обязанностью Российской Федерации как демократического правового государства»². Устанавливая правовой режим пользования правом на

¹ См.: Меликов У.А. Реализация конституционного права на информацию в Таджикистане // Информационное право. 2010. № 2. С. 24-26.

² Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их

информацию, законодатель должен исходить из того, что любые его ограничения допустимы лишь постольку, поскольку они являются необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям, не посягают на само существо этого права и не приводят к утрате его реального содержания, закрепляются при помощи формально определенных, точных, четких и ясных предписаний, не допускающих расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения. Данная позиция отражена и в иных Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации¹. В тех случаях, когда федеральный законодатель устанавливает ограничения прав и свобод в соответствии с требованиями ст. 55 Конституции РФ, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; даже имея цель воспрепятствовать злоупотреблению правом, он должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры. Необходимость ограничений должна быть оправдана в демократическом обществе, должно сохраняться равновесие прав, допускаться наличие альтернативных методов информации и практический доступ всех избирателей к эффективным информационным каналам, ограничения должны быть соразмерны целям обеспечения справедливости выборов и осознанной свободы волеизъявления². Таким образом, доступ граждан к

конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 13.03.2012).

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

государственной информации может быть ограничен только в законно установленных случаях.

В качестве положительного момента можно отметить появляющуюся судебную практику по вопросам защиты права на информацию. Зачастую нормативно-правовое регулирования порядка предоставления информации отдельными ведомствами отсутствует. Однако, как правомерно отмечает правоприменитель, данный факт не может служить основанием для отказа в реализации права на получение информации¹.

Важным вопросом при определении влияния конституционно-правовой гарантии на доступ к информации о деятельности органов власти выступает содержание информации, которая может быть предоставлена гражданам, поскольку в органах власти аккумулируются самые разнообразные сведения, в том числе и сведения о частной жизни других лиц. На пороге эпохи информатизации право на неприкосновенность частной жизни приобретает новое значение для правового статуса человека. Все чаще власть стремится контролировать частную жизнь людей, а новейшие информационные технологии расширяют возможности для этого. В связи с этим общество во все большей степени осознает важность права на неприкосновенность частной жизни, его законодательного закрепления и создания правовых гарантий². К информации ограниченного доступа относится и персональные данные.

Основное назначение института персональных данных состоит в идентификации с их помощью конкретного физического лица. То есть сам субъект на основании собственных представлений о необходимости введения ограниченного доступа по отношению к той или иной информации вправе

¹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2013 г. по делу № А33-16949/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 12.12.2011).

² См.: Преснякова А.В. Право на неприкосновенность частной жизни в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 18-20.

установить соответствующий режим, предполагающий защиту со стороны государства¹.

Анализ легального определения понятия «персональных данных», закрепленного в ст. 3 Федерального закона «О персональных данных», позволяет сделать вывод о том, что вопрос о конкретном перечне персональных данных остается открытым. В правовой литературе предлагается к персональным данным относить тайну частной жизни, тайну голосования, исповеди и т.д. Зачастую персональные данные составляют врачебную, адвокатскую, нотариальную, налоговую тайны, тайну почтово-телеграфных отправок и другие, которые одновременно считаются служебной и профессиональной тайнами².

Сложившаяся ситуация нередко может выступать причиной рассмотрения вопроса о составляющих персональных данных в судебных инстанциях. Так, согласно позиции Европейского Суда по правам человека, к категории «личной жизни» относятся телефонные звонки из служебных помещений, электронные сообщения, отправленные с работы и информация, полученная в результате мониторинга личного использования Интернета. Данная точка зрения обосновывается тем, что заявительница не была предупреждена о том, что ее звонки могут подвергаться мониторингу, и, следовательно, имела обоснованное ожидание в отношении тайны переговоров по своему рабочему телефону. Те же ожидания должны распространяться на электронную почту и использование Интернета³.

Таким образом, при взаимодействии граждан и органов публичной власти, достаточно остро встает вопрос о соблюдении законодательства о персональных данных, информации ограниченного доступа, поскольку, с одной стороны, орган власти должен обеспечить доступ к гражданам

¹ См.: Кучерена А.В. Этапы и тенденции нормативно-правового регулирования оборота персональных данных в Российской Федерации // Информационное право. 2009. № 4. С. 32-37

² См.: Куняев Н.Н. Правовое регулирование защиты информации, обеспечивающей личную безопасность // Адвокат. 2010. № 6. С. 5-8.

³ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2007 года № 62617/00 «Копланд против Соединенного Королевства» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 10.

информации, которой он располагает, с другой стороны, не нарушить прав третьих лиц на тайну частной жизни, государственные и общественные интересы.

При рассмотрении вопроса о влиянии конституционно-правовых гарантий на отношения между органами власти и гражданами в информационной сфере, следует обратить внимание, что благодаря, рассмотренным в предыдущем параграфе, принципам, акцент в информационном обеспечении смещается в сторону органов власти. На сегодняшний день, как справедливо отмечает Е. С. Устинович, недостаточно гарантировать только лишь возможность быть информированным, важно, чтобы часть информации предоставлялась не на основании обращения гражданина или его запроса, но и на основе инициативы власти по информированию населения¹. Возникает необходимость в своего рода правовом стимулировании развития информационной деятельности органов государства, так как этого требуют современные реалии – переход на новую модель государственного управления, что предполагает среди прочего и развитие системы государственного информационного обслуживания². Данная ситуация обусловлена наличием государственной информации, имеющей важное социальное значение, которой должны владеть и граждане государства, так как это затрагивает их конституционные права. И эту часть информации могут объективно предоставить только сами органы власти. И это та часть информации, которую в целях реализации конституционных прав граждан на информацию государство должно распространять инициативно, не ожидая юридического факта обращения гражданина или запроса на ее получение. Для России как демократического и правового государства информирование граждан должно стать своего рода нормой приличия, элементом культуры. Это позволит государству занять достойное

¹ См.: Устинович Е.С. Массовое информирование в информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 13-16.

² См.: Преснякова А.В. Право на неприкосновенность частной жизни в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 18-20.

место среди стран, наработавших положительный опыт массового информирования своих граждан, осуществляемого органами государственной власти¹.

Функция отчета перед обществом и сервисное государство – вот те основания, которые требуют правового регулирования, кроме оптимизации функциональной деятельности соответствующих органов².

Важным в информировании граждан представляется обязательность их обеспечения правовой информацией, и, прежде всего, нормативными документами, что, безусловно, влияет на уровень правосознания, способствует его повышению, приближает граждан к деятельности государства, решения и позиции которого отражаются в действующем законодательстве. Следует отметить положительную динамику в этом направлении: практически на всех официальных сайтах органов власти размещаются базовые нормативные акты, регулирующие деятельность того или иного органа. В тоже время имеются определенные трудности с доступом к отдельным видам нормативных документов. Так, в частности, не смотря на немаловажную значимость, затруднен доступ к разнообразным государственным стандартам, санитарным нормам и правилам и другим документам, устанавливающим определенные требования к продукции, товарам и услугам. На официальном сайте Росстандарта, невозможно найти тексты конкретных СНИПов, ГОСТов, имеется лишь информация, о правовом статусе документа (название, дата принятия, изменения и дополнения)³.

Активная позиция органов публичной власти в сфере информационного обеспечения органов власти о своей деятельности предполагает их тесное взаимодействие со средствами массовой

¹ См.: Устинович Е.С. Массовое информирование в информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 13-16.

² См.: Преснякова А.В. Указ. соч. С. 18-20.

³ См.: Каталог стандартов официального сайта Федеральной службы по техническому регулированию и метрологии // Электронный ресурс: URL: <http://www.gost.ru/wps/portal/pages.CatalogOfStandarts> (дата обращения 05.06.2011).

информации, оказывающей серьезное воздействие на правосознание граждан. Отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»¹. В соответствии с положениями указанного нормативного акта, пресс-службы федеральных органов государственной власти ведут аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий с участием высших должностных лиц и органов государства. Государственные федеральные СМИ обеспечивают оперативное информирование телезрителей и радиослушателей об официальных визитах глав иностранных государств или правительств в Российскую Федерацию, а также об официальных визитах за рубеж Президента Российской Федерации, делегаций Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации. Государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, об основных принципах государственного устройства Российской Федерации, основных направлениях внутренней и внешней политики государства, деятельности Президента Российской Федерации, о программе деятельности Правительства Российской Федерации, позиции депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, разрешении дел и споров судами.

¹ См.: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (в ред. от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 2009. № 20. Ст. 2392.

В виду этого, правовое регулирование средств массовой информации приобретает принципиальное значение для обеспечения оптимального функционирования средств массовой информации как важнейшего демократического института, с помощью которого реализуются политические и социально-экономические права граждан. Именно через средства массовой информации современное общество способно контролировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, политических партий и иных субъектов публичного права¹.

Однако, анализируя отношения по поводу информационного обеспечения граждан по схеме: орган власти → СМИ → граждане, следует обратить внимание на воздействие средств массовой информации на правосознание. Сегодня ни для кого не секрет, что СМИ оказывают существенное влияние на правосознание граждан страны, следовательно, отсутствие эффективного правового регулирования указанной сферы зачастую приводит к нарушениям прав и законных интересов граждан, общества и государства. Именно поэтому учеными предлагается рассматривать такое воздействие как позитивное и негативное (деструктивное). Разграничение информационного воздействия на позитивное и негативное проводится с точки зрения формирования представлений о праве, правовых явлениях, государстве и обществе в индивидуальном и общественном правосознании. Позитивное информационное воздействие представляет собой влияние правовой информации на сознание человека с целью формирования позитивного отношения к праву и правовым явлениям. Деструктивное информационное воздействие в правовой науке рассматривается как негативное воздействие информации, распространяемой через СМИ, на правосознание с целью

¹ См.: Шахназарова В. Г. Правовое регулирование в сфере массовой информации Российской Федерации: принципы и институты: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. С. 3.

деформации имеющихся представлений о праве и правовых явлениях либо формирования и утверждения искаженных представлений о них¹.

Говоря о деструктивном воздействии СМИ на правосознание людей, следует отметить ряд информационных программ на государственных каналах, освящающих деятельность правоохранительных органов. Зачастую такая информация носит агрессивный характер, а способ ее представления общественности может вызывать определенную симпатию или сочувствие. Так, например, репортаж о деятельности преступной группировки, освещающий подробности осуществляемой ими преступной деятельности, суммы доходов от такой деятельности можно расценивать и как рекламу криминального образа жизни, рисуя лиц, совершивших преступления, в «розовых красках», преувеличивая реальные опасности преступности, искажая действительную правоохранительную практику. В виду этого в российском обществе должна быть создана, действующая в рамках Конституции РФ, гибкая система обеспечения информационной безопасности, позволяющая минимизировать негативные последствия подобной деятельности средств массовой информации². При этом, действующее российское законодательство не наделяет органы, ответственные за контроль и надзор за сферой массовой информации и массовых коммуникаций, реальными механизмами контроля за содержанием распространяемой информации³.

Исследуя отношения между органами публичной власти и гражданами по обеспечению доступа к информации, следует остановиться и на проблеме информационной безопасности, которая поставлена в настоящее время во главу угла политики Российского государства в информационной сфере. По мере развития и усложнения социальных отношений повышается уязвимость

¹ См.: Рыков А. Н. Деструктивное воздействие средств массовой информации на правосознание граждан: Правовые проблемы формирования информационного общества: автореф. дис. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2002. С. 8.

² См.: Боровикова В. В. Проблемы освещения преступности в средствах массовой информации и профилактическая деятельность органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. С. 6.

³ См.: Кобзева С.В. Сравнительно-правовой анализ регулирования оборота вредной информации в телерадиовещании и кинопрокате // Информационное право. 2010. № 2. С. 8-11.

прав и законных интересов, связанных с информационной безопасностью физических и юридических лиц. В этих условиях, с одной стороны, возникает возможность искажения или уничтожения информации, а с другой – возможность несанкционированного использования информации (т.е. опасность утечки информации ограниченного доступа) в корыстных или иных противоправных целях¹. Мировой опыт свидетельствует о том, что самые совершенные технические средства, достижения в области криптографии и программных средств защиты информации не гарантируют абсолютной ее безопасности, что, с одной стороны, связано с многообразием форм несанкционированного (неправомерного, запрещенного) доступа к информации и обращения с ней, с другой – с отсутствием адекватного механизма предотвращения, выявления и пресечения².

В виду этого, среди основных направлений государственной политики функционирования системы обеспечения информационной безопасности российского государства следует выделить совершенствование деятельности органов публичной власти по решению задач противодействия угрозам национальным интересам в информационной сфере³.

В целом, подводя итог сказанному, можно констатировать, что общие юридические конституционно-правовые гарантии создают реальные предпосылки для реализации прав граждан на доступ о деятельности органов публичной власти. Однако, проблемы законодательного регулирования (в сфере предоставления властными структурами информации, с учетом положения законодательства о персональных данных; предоставления экологической информации; использования средств массовой информации для информационного обеспечения граждан сведениями о своей деятельности; реализации таких отношений в аспекте обеспечения

¹ См.: Ахметшин Р. К. Уголовно-правовые и криминологические меры защиты информации, используемой в правоохранительной деятельности органами внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. С. 3.

² См.: Пожилых В. А. Организационно-правовые особенности защиты информации в автоматизированных информационных системах органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2003. С. 4.

³ См.: Алегин А.П. Система организационно-правового обеспечения информационной безопасности при использовании глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС) // Российский следователь. 2010. № 14. С. 35-37.

информационной безопасности, как важной составляющей государственной политики Российской Федерации; реализации гарантий правосудия), реалии жизни, связанные с позицией должностных лиц органов власти, уровнем правосознания граждан, порождают при реализации рассматриваемого права описанный круг проблем, которые требуют, в первую очередь, правовой упорядоченности.

В тоже время общие юридические гарантии обеспечиваются специальными гарантиями – гарантиями правосудия, включающие в себя совокупность конституционно-провозглашенных прав граждан на справедливое рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, на получение квалифицированной юридической помощи, запрет на использование при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Исходя из перечисленных конституционных норм (ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 41, ст. 42, ст. 56 Конституции РФ), на основе анализа действующего процессуального законодательства, право граждан на доступ к информации, его защита обеспечиваются возможностью обжалования действий и решений должностных лиц органов публичных власти, которыми нарушается это право. Конституционные гарантии правосудия конкретизируются в специальном отраслевом законодательстве: гражданском процессуальном, арбитражном процессуальном, кодифицированными источниками которых предусмотрен порядок производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

При этом сам процесс взаимодействия граждан и судебных органов пронизан идеями доступности, открытости и гласности, являющегося основным принципом осуществления правосудия.

В заключении необходимо отметить, институт взаимодействия общества и государства в информационной сфере достаточно полно обеспечивается правовыми гарантиями. Следовательно, возникает необходимость модернизации информационного законодательства в целях надлежащего оформления и закрепления возможностей открытого взаимодействия органов государственной власти с общественностью. В этих целях представляется, что можно создать дополнительный правовой механизм реализации информационного взаимодействия органов управления и граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За годы своего становления и административных преобразований органы публичной власти смогли создать необходимые условия для осуществления своей информационной деятельности на системной основе. Сегодня для этого утверждения имеются все основания, выражающиеся в наличии у органов власти необходимой информационной инфраструктуры, ресурсов, системных взаимосвязей. Фактически информационная деятельность органов власти становится постепенно их самостоятельной функцией. В настоящее время, это особый, специфический вид профессиональной деятельности органов публичной власти, направленный на информационное обеспечение своей деятельности, а также деятельности по информированию граждан (предоставление государственных информационных услуг и государственных услуг, в том числе через сеть Интернет).

Проведенное исследование в полной мере подтвердило данные обстоятельства и позволило сделать вывод, что несмотря на наличествующие проблемы законодательного регулирования, недостаточность информационно-технологического обеспечения, дискуссионность многих теоретических вопросов, связанных с правом на информацию и доступом к ней, в Российской Федерации формируется информационная сфера, для успешного развития которой необходима реализация конституционного закрепленного права на информацию. В результате проведенного анализа научных взглядов на проблему права на информацию, конституционных норм, закрепляющих это право, в работе были сделаны выводы о структуре и содержания это права, где ведущее место занимает право на доступ к информации.

Сформулировано авторское определение информационной сферы как совокупности общественных отношений, в том числе и урегулированных правом, возникающих между гражданами, организациями, органами

государственной власти по поводу создания, поиска, получения, распространения и использования информации, информационных ресурсов, сосредоточенных в информационной инфраструктуре, посредством информационных технологий.

При исследовании права на доступ к информации были подробно проанализированы понятия «доступной» и «недоступной» информации о деятельности государственных органов, определены границы права на доступ к информации и критерии, из которых исходит законодатель, разграничивая общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа, а также предложены пути устранения коллизий в законодательстве об информации ограниченного доступа.

В диссертации предложены различные классификации информации о деятельности публичных органов, в зависимости от критериев разграничения.

Анализ конституционных положений позволил определить виды информации, в том числе и касающейся деятельности органов публичной власти, поскольку нормы Конституции РФ составляют правовую базу для всех сфер жизнедеятельности общества и государства, доступ к которым является абсолютным. Исходя из анализа ст. 56 Конституции РФ, следует оговориться, что доступ к перечисленным видам информации может быть ограничен в определенных пределах и на определенный срок.

В диссертации предложено авторское определение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления представляет собой создаваемые или получаемые органами государственной власти, в том числе и судебными органами, и органами местного самоуправления, и подведомственными указанным органам организациями, сведения, в том числе нормативные правовые акты, регулирующие деятельность этих органов, об их целях, задачах, функциях, полномочиях, результатах осуществляемой деятельности.

Разработана следующая классификация информации о деятельности публичных органов: исходя из принципа разделения властей: информация о деятельности законодательных органов власти; информация о деятельности исполнительных органов власти; информация о деятельности судебных органов; исходя из уровня осуществления публичной власти: информация о деятельности федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В целом, в рамках исследования информации о деятельности органов публичной власти, в работе отмечена, положительная тенденция, выражающаяся во все большей доступности информации органов публичной власти. Разработаны предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере, а также реализации сочетания транспарентности и тайны информации о деятельности публичных органов власти видится целесообразным. Обоснована необходимость закрепления в законодательстве о тайне исчерпывающего перечня сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, и в первую очередь сведений, относящихся к служебной тайне; установить на законодательном уровне ответственность за непредоставление информации на основании ее отнесения к государственной, коммерческой, служебной или иной тайне, доступ к которой запрещается ограничивать законами Российской Федерации. Предложено внести изменения в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В целях наиболее плодотворного изучения взаимосвязей права на доступ к информации и других прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ, рассмотрено взаимодействие права на доступ к публичной информации в каждой подсистеме конституционных прав: личной, политической, социально-экономической. На основании чего, было предложено право на доступ к информации о деятельности публичных органов власти

рассматривать как связующий элемент всей системы основных прав и свобод, так как только при условии его соблюдения может идти речь о фактической реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод.

На основе анализа положений федерального законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности органов публичной власти, выявлены основные черты, характеризующие формы информационного обеспечения граждан, которые характеризуются обязательностью, общедоступностью.

В рамках изучения вопроса о формах информационного обеспечения взаимодействия граждан и органов публичной власти, сделан вывод о том, что информационное обеспечение граждан о деятельности органов публичной власти является обязательной составляющей информационного обеспечения органов власти и представляет собой совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и представления информации гражданам.

Основными чертами, характеризующими формы информационного обеспечения граждан, являются обязательность, общедоступность и конкретизация порядка и способов предоставления информации в той или иной форме.

Диссертантом предложена также классификация форм информационного обеспечения граждан. Так, в зависимости от вида материального носителя информации, способа ее выражения формы информационного обеспечения выделяются: документированная форма (в виде оригиналов документов, их копий; в виде электронного документа), устная форма (личный прием; информирование по телефонам справочных служб органа публичной власти либо по телефонам их должностных лиц; информирование на заседаниях органов публичной власти, в том числе и на открытых судебных заседаниях) и смешанная форма (форма предоставления информации через сети связи общего пользования). При этом в качестве

«смешанной» формы информационного обеспечения предложено рассматривать предоставление информации через сети связи общего пользования, поскольку использование указанных сетей предполагает предоставление информации в виде электронного документа, как это следует из п. 11.1 ст. 2 Закона об информации, информационных технологиях и о защите информации, который доводится непосредственно до восприятия граждан в аудиовизуальной форме.

В результате проведенного исследования выявлены преимущества и недостатки, как устной, так и документированной формы информации, а также способов информационного обеспечения. Подробно аргументирована и проиллюстрирована примерами из судебной практики неэффективность такого способа информационного обеспечения граждан, как предоставление публичной информации путем ее размещения через библиотечные и архивные фонды.

При этом сделан вывод о необходимости принятия Федерального закона «Об электронном документе» и закрепление в нем грамотного с точки зрения юридической техники определения понятия «электронный документ», а также детального правового регулирования всего электронного документооборота в целом, для обеспечения эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере.

Выделяются и другие основания классификации:

- в зависимости от источника закрепления формы информационного обеспечения граждан:

а) закрепленные в федеральном законодательстве;

- закрепленные в нормативных актах субъектов Российской Федерации;

б) закрепленные в актах, принятых органов местного самоуправления в пределах своей компетенции.

- в зависимости от субъекта, который выступает инициатором информационного обеспечения:

а) запрашиваемые пользователями;

б) предоставляемые органами публичной власти (например, обнародование).

- в зависимости от материальной основы представления информации:

а) предоставляемые бесплатно;

б) предоставляемые за плату.

- в зависимости способа ее выражения:

а) закрепленные в законодательстве;

б) определенные в запросе;

в) не установленные ни законодателем, ни пользователем.

Однако взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере не исчерпывается информационным обеспечением. Среди форм подобного взаимодействия можно выделить следующие: информационное обеспечение; подготовка совместных предложений по совершенствованию законодательства; общественный контроль за деятельностью органов публичной власти в информационной сфере; проведение научно-практических семинаров, конференций с участием граждан, направленных на достижение цели содействия реализации гарантий прав граждан в информационной сфере.

Взаимодействие органов публичной власти и гражданина в информационной сфере предполагает достижение такого уровня соотношения интересов, при котором имеет место четкий механизм подобного взаимодействия, гарантии реализации прав граждан в информационной сфере, а также контроль не только со стороны государства, но и общества.

Иными словами взаимодействие органов публичной власти и граждан в информационной сфере в России реализуется через систему гарантий прав граждан в информационной сфере. Эффективность подобного взаимодействия обусловлена эффективностью реализации прав граждан в указанной области.

Конституционно-правовой механизм взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере представляет собой систему конституционно-правовых норм, а также совокупность юридических средств, порядок их применения, направленных на реализацию конституционных прав граждан в информационной сфере, а также установление баланса соблюдения интересов органов публичной власти и граждан в информационной сфере.

В целом, проведенный анализ показал, что современные информационные технологии, обеспечивающие доступ гражданам к информации о деятельности органов публичной власти весьма разнообразны, широко распространены и находятся в постоянном развитии. Вместе с тем, недостатки правового регулирования информационных технологий порождают ряд серьезных проблем, которые могут препятствовать эффективному взаимодействию общества и государства в информационной сфере.

Предложена классификация информационных технологий, используемых в обеспечении конституционного права граждан на доступ к информации: в зависимости от масштабов распространения: на глобальные (сеть Интернет) и локальные (различные базы данных, информационные системы); в зависимости от аппаратного обеспечения, являющегося компонентами информационных технологий: на компьютерные (информационные киоски, автоматизированные системы базы данных), интернет – технологии (сайты органов власти, форумы, блоги и т.п) и телерадиовещание; по средам трансляции информационные технологии: на спутниковую, эфирную, кабельную, проводную технологии; в зависимости от возможности обеспечения доступа к информационным технологиям: общедоступные технологии (например, телевидение) и технологии ограниченного доступа (различные базы данных); в зависимости от технологии представления информации: официальные технологии (разработка органом власти официального сайта) и профессиональные

технологии (использование автоматизированных информационных систем, например, ГАС «Правосудие»).

Информационное взаимодействие граждан и органов публичной власти гарантируется рядом конституционных установлений, которые принято делить на общие и специальные, юридические гарантии. Под последними в работе понимается совокупность законодательно закрепленных правовых норм, предполагающих конкретный механизм реализации гарантируемых прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемый мерами юридической ответственности, среди которых выделены такие, как обязательность опубликования нормативных правовых актов, непосредственно закрепляющих права и свободы гражданина; обязанность обеспечения граждан возможностью их ознакомления с соответствующими документами и материалами, содержащими информацию о них; пользование своим родным языком; право свободно искать, получать информацию любым законным способом; свобода массовой информации, доступ к информации о состоянии окружающей среды, которые логически завершаются гарантиями правосудия.

В рамках исследования вопроса о влиянии конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере особое внимание в работе уделено специфике их влияния на отношения, складывающиеся между органами публичной власти и гражданами, и касающейся проблем предоставления властными структурами информации, с учетом положения законодательства о персональных данных; предоставления экологической информации; использования средств массовой информации для информационного обеспечения граждан сведениями о своей деятельности; реализации таких отношений в аспекте обеспечения информационной безопасности, как важной составляющей государственной политики Российской Федерации; реализации гарантий правосудия.

При этом установлено, что право граждан на доступ к информации, его защита обеспечиваются возможностью обжалования действий и решений должностных лиц органов публичных власти, которыми нарушается это право.

Таким образом, с учетом наработанного опыта национальных законодательств, но также и на уровне таких организаций, как Европейский союз, ЮНЕСКО и Организация Объединенных Наций (ООН), в России сегодня создан комплекс правовых гарантий реализации права на информацию и на доступ к ней, что позволит усовершенствовать систему государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 05 апреля.

Международные правовые акты

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах». Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
5. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года №1920-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991 г. № 52. Ст. 1865.
6. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года (о. Окинава) // Дипломатический вестник. 2000. № 8.
7. Рекомендации № (2002)2 Комитета Министров государствам – членам Совета Европы «О доступе к официальным документам» (принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-ом заседании заместителей министров. Перевод Института проблем информационного права) // Электронный ресурс: <http://www.mmdc.ru/dir13/dir33/> (дата обращения 17.03.2011).

Законы

8. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 23 февраля 2013 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 2013. № 8. Ст. 717.

9. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7579.

10. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (в ред. от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

11. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 20 июля 2012 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2012. № 30. Ст. 4172.

12. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 года) // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4921; 2013. № 23. Ст. 2880.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 года // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1; 2013. № 23. Ст. 2875.

14. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2012. № 26. Ст. 3446.

15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2013. № 23. Ст. 2884.

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2013. № 19. Ст. 2326.

17. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; 2013. № 19. Ст. 2326.

18. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 7 июня 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2013. № 23. Ст. 2874.

19. Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

20. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2013. № 19. Ст. 2307.

21. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

22. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. от 5 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3451; 2013. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

23. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (в ред. от 28.06.2010 года) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6217; 2010. № 27. Ст. 3407.

24. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

25. Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (в ред. от 10 июля 2012 года) «Об электронной подписи» // Российская газета. 2011. 08 апреля; СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1668.

Подзаконные нормативно-правовые акты

1. Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» // (в ред. от 9 июля 1997 год) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305.

2. Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» (с изм. от 1 сентября 2000 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

3. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. от 2 февраля 2013 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 2013. № 6. Ст. 493.

4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.

5. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена указом Президентом РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. № 34. 16 февраля.

6. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012 - 2014 гг.» // Парламентская газета. 2011. № 32.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

8. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 гг.» // Солидарность. 2013. № 23.

9. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» (в ред. от 9 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

10. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в ред. от 21 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2013. № 22. Ст. 2812.

11. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р. (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.

12. Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 1700-р «О Концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы» (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6221; 2009. № 12. Ст. 1429.

13. Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 года № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (в ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

14. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. от 01 августа 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; 2011. № 32. Ст. 4840.

15. Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5832.

16. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

17. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в ред. от 15 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

18. Приказ Минздрава РФ от 2 декабря 1999 г. № 429 «Об утверждении порядка организации деятельности пресс-службы Центра госсанэпиднадзора» // Здравоохранение. 2000. № 4.

19. Приказ МЧС РФ от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 15.05.2013).

20. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13 июня 2007 г. № 415 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34.

21. Письмо Минфина России от 30 января 2009 г. № 03-05-05-02/04. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 24.03.2011).

22. Приказ Спецстроя РФ от 18 февраля 2009 г. № 74 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства специального строительства по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» (в ред. от 16.08.2010 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 25; 2010. № 40.

23. Приказ ФССП РФ от 11 июня 2009 г. № 229 «Об утверждении перечня единых требований к информации, размещаемой на стендах в подразделениях судебных приставов» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

24. Приказ Росалкогольрегулирования от 19 августа 2009 г. № 48 «Об утверждении Положения об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федеральной службы по регулированию алкогольного

рынка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 40.

25. Распоряжение Ространснадзора от 2 августа 2010 г. № ГК-159-р(фс) «Об организации личного приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органах» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

26. Приказ Минфина РФ от 10 июня 2010 г. № 57н «Об утверждении Административного регламента Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 38.

27. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 апреля 2011 г. № 293н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

28. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 гг. // Администратор образования. 2012. № 20.

Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

29. Постановление Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. № 12-478 «Об утверждении Регламента Саратовской областной Думы // Неделя области. 2008. 25 сентября.

30. Закон Саратовской области от 25 декабря 2009 г. № 217-ЗСО «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 33.

31. Решение Собрании депутатов Энгельсского муниципального района Саратовской области от 28 января 2010 г. № 1045/86-03 «Об установлении порядка организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Главы Энгельсского муниципального района и Собрании депутатов Энгельсского муниципального района» // Наше слово – газета для всех и для каждого. 2010. № 11(21496). 03 февраля.

32. Постановление Администрации муниципального образования «Город Саратов» от 13 апреля 2010 г. № 1241 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности администрации муниципального образования «Город Саратов» и ее структурных подразделений» // Саратовская панорама. Специальный выпуск. 2010. № 32 (549). 15 апреля.

Нормативные правовые акты, утратившие силу

33. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

34. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347; 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

2. Источники специальной литературы, монографии, книги, словари

1. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М.: Московская школа прав человека, 2003. 560 с.
2. Анчишкин А.И. Наука – техника – экономика. М., 1989. 215 с.
3. Астапенко П.Н. Проблемы эволюции государственных и общественных институтов в условиях европейской интеграции / Традиции и инновации в постижении истории государства и права. М., 2009. 864 с.
4. Афанасьева О.В. Наш доступ к информации, которой владеет государство / Общ. ред. М.Н. Афанасьева. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. 188 с.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. :Норма, 2007. 784 с.
6. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2010. 256 с.
7. Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. 736 с.
8. Белевская Ю.А., Фисун А.П. Развитие государственной службы в условиях формирования информационного общества. Орел, 2008. 189 с.
9. Бодякин В. И. Куда идешь, Человек? Основы эволюциологии (информационный подход). М., 1998. 385 с.
10. Боер В. М., Павельева О. Г. Информационное право: учеб. пособие. Ч. 1. ГУАП. – СПб., 2006. 116 с.
11. Большой психологический словарь. Сост. Мещеряков Б., Зинченко В. Олма-пресс. 2004. 816 с.
12. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 2003. 624 с.
13. Великий А.П. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный) // Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009.

14. Воробьев Г.Г. Информационная культура управленческого труда. М., 1971. 108 с.

15. Городов О.А. Правовая охрана и использование единых технологий, созданных за счет или с привлечением бюджетных средств. М.: Волтерс Клувер, 2010. 160 с.

16. Гришаев С.П. Комментарий к Федеральному закону от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Электронный ресурс: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

17. Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный). М.: «Деловой двор», 2009. 600 с.

18. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. М.: «Манускрипт». 1994. 233 с.

19. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Юрид. лит., 1961. 381 с.

20. Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика: учебник / под ред. Е.П. Ищенко. 2-е изд., испр., доп. и перераб. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2010. 780 с.

21. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов: Саратовский ун-т, 1974. 149 с.

22. Каныгин Ю.М., Калитич Г.И. Основы теоретической информатики. – К.: Наукова думка, 1990. 362 с.

23. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ.; под ред. О.Н. Шкаратана. М.: Гос. ун-т. Высш. шк. Экономики. 2000. 608 с.

24. Каталог стандартов официального сайта Федеральной службы по техническому регулированию и метрологии // Электронный ресурс: URL:

<http://www.gost.ru/wps/portal/pages.CatalogOfStandarts> (дата обращения 05.06.2011).

25. Ковалева Н.Н. Информационное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2007. 360 с.
26. Ковалева Н.Н., Арестова О.Н. Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс. (дата обращения 15.05.013).
27. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 608 с.
28. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный) / под ред. С.Х. Шамсунова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
29. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М.: БЕК, 1996. 664 с.
30. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный) / Р.В. Амелин, Д.С. Велиева, А.В. Филатова и др.; под ред. С.Е. Чаннова, Д.С. Велиевой. М.: Юстицинформ, 2010. 303 с.
31. Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде / Коллективная монография под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. М.: «Формула права», 2009. 253 с.
32. Коровяковский Д.Г. Информационная безопасность в налоговых органах РФ (административно-правовые проблемы) / Отв. редактор Л.Л. Попов. Калуга, 2004. 191 с.

33. Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. 128 с.
34. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации (правовые аспекты). М.: ОрГУ, 2004. 194 с.
35. Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // Электронный ресурс: Доступ к справ.-правовой системе «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).
36. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. 295 с.
37. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. Л.И. Евенко. М.: Дело, 1992. 702 с.
38. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев. М.: Экспо, 2003.
39. Ницевич В.Ф. Информационное обеспечение национальной безопасности РФ. М.: Военный ун-т МО РФ, 1996. 21 с.
40. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой, - 18-е изд., стереотип. М.: Рус. Яз., 1987. 750 с.
41. Остин Р.К. Информация о загрязнении окружающей среды: гласность и доступность. Право окружающей среды в СССР и Великобритании. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. С. 126-132
42. Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2009. 383 с.
43. Северин В.А. Коммерческая тайна в России. М.: Зерцало-М, 2009. 472 с.
44. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. 776 с.
45. Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М., 2007. 192 с.

46. Толстой В.С. Гражданское информационное право. М.: Изд-во Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 2009. 296 с.
47. Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001. 338 с.
48. Факов В.Я. Большой финансовый словарь. М.: Изд-во Международные отношения, 2010. 694 с.
49. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1989. 750 с.
50. Хижняк В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 1998. 64 с.
51. Черешкин Д.С. и др. Защита информационных ресурсов в условиях развития мировых открытых сетей. М.: ИСА РАН, 1997.
52. Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003. 800 с.
53. Шестаков А.В. Экономика и права. Энциклопедический словарь. Дашков и Ко, 2000. 568 с.

3. Научные статьи, публикации и обзоры в периодических изданиях

1. Айзатуллов М.М. Правовое регулирование предвыборной деятельности политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 42-43.
2. Алегин А.П. Система организационно-правового обеспечения информационной безопасности при использовании глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС) // Российский следователь. 2010. № 14. С. 35-37.
3. Арапов М.В. Информационная сфера и информатизация общества // Информатика и культура: Сборник научных трудов, Новосибирск, Наука, 1990. 176 с.

4. Арапов М.В. Информационные среда науки и новые информационные технологии // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1988, М.: Наука. 1989.
5. Архипов А.М. Реальные гарантии права граждан РФ на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. № 2. С. 258-262.
6. Балашова Т.Н. О некоторых проблемах совершенствования информационного законодательства РФ в условиях перехода к информационному обществу // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом: материалы IV международного Конституционного Форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского (Саратов 12-15 декабря). Вып. 4. Часть 1. Саратов, 2013. С. 24-27.
7. Банисар Д. Отчет «Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по допуску к правительственной информации в мире». Проект «Свобода информации» 2006 год организации Privacy International // Электронный ресурс: URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf> (дата обращения 17.03.2011).
8. Бачило И.Л. Важный шаг в регулировании информационных прав граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. № 11. С. 99-106
9. Бачило И.Л. Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество, 1999. Вып. 2. С. 19-25.
10. Белевская Ю.А. Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 15-17.
11. Бережная Т.В. Право на информацию как гарантия реализации прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 14-17.

12. Бобров А.В. Новые информационные технологии: некоторые гуманитарные аспекты // Правовые вопросы связи. 2008. № 2.
13. Бойков А.Д. К вопросу о гласности правосудия // Мировой судья. 2010. № 2. С. 10.
14. Бородин И.А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С 10-14.
15. Бреднева В.С. Место и роль массового правосознания в информационной сфере // Информационное право. 2008. № 2. С. 30-33.
16. Велиева Д.С. Экологическая информация: проблемы дефиниции и дифференциации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 12-15.
17. Графский В.Г. Основные концепции права и государства в современной России (по материалам круглого стола в Центре ИРЛ РАН) // Государство и право. 2003. № 5. С. 25.
18. Гучак И., Т. В. Ильяшова. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в республике Молдова и Украине // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С. 45-48.
19. Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 7. С. 16-29
20. Загузов Г.В. Административно-правовое регулирование информационной безопасности и защита информации в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 27-30.
21. Збрицкая Л.Г. Глобализация и ее информационная сфера: сущностные черты и основные элементы // Вісник СевДТУ. Вип. 94: Філософія: зб. наук. пр. Севастополь: Вид-во СевНТУ, 2009. С. 48-51
22. Зейналов З.З. Проблемы определения информации как объекта информационных правоотношений // Информационное право. 2010. № 1. С. 6-10.

23. Ибрагимов Р.С., Вайпан В.А., Гладких С.Р. Перспективы правового регулирования отношений в сфере инфокоммуникационных услуг // Право и экономика. 2010. № 3. С. 4-11.
24. Исаков В.Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25 - 26 сентября 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова и Д.Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России; Торгово-промышленная палата Нижегородской области, 2009. С. 254-262.
25. Кобзева С.В. Сравнительно-правовой анализ регулирования оборота вредной информации в телерадиовещании и кинопрокате // Информационное право. 2010. № 2. С. 8-11.
26. Кокотова Е.И. Судебная информация и информационные технологии в судах общей юрисдикции: проблемы нормативно-правового регулирования // Администратор суда. 2007. № 2.
27. Колесников Е.В., Яшина И.А. Законность и гласность как принципы судебного процесса // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом. Материалы IV Международного форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2013.
28. Комкова Г.Н. Публичные выступления граждан как способ информирования органов власти о нарушениях их прав и свобод // Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом: материалы IV международного Конституционного Форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского (Саратов 12-15 декабря). Вып. 4. Часть 1. Саратов, 2013. С. 110-113.
29. Копина А.А. Процессуальный порядок реализации права налогоплательщика на информацию (процедура информирования налогоплательщиков) // Финансовое право. 2009. № 9. С. 30-38.

30. Копина А.А. Содержание налогового процесса // Финансовое право. 2009. № 1. С. 29-38
31. Коробов М.Л. Заключение на проект Федерального закона № 44016-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Электронный ресурс: URL: http://www.telecomresearch.ru/admin/files/642_zakl.doc (дата обращения 28.05.2011).
32. Кузнецов Д.А. Генезис организационно-технического обеспечения Интернета в аспекте его правового регулирования // История государства и права. 2008. № 1. С. 5-7.
33. Куликова С.А. Законодательное закрепление права граждан на доступ к информации в актах субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 27-30.
34. Куняев Н.Н. О развитии правового регулирования в области использования информационно-коммуникационных технологий // Юридический мир. 2010. № 7. С. 22-26.
35. Куняев Н.Н. Проблема обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере // Юридический мир. 2008. № 9. С. 22-26.
36. Кротов А.В. Перспективы развития информационной свободы в РФ // Правовые вопросы связи. 2006. № 2. С. 23-33.
37. Кудряшова Е.В. Проблема раскрытия информации о государственном планировании // Информационное право. 2009. № 4. С. 25-28.
38. Кулешов Г.Н. Информационное обеспечение в системе государственной службы // административное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 33-38.
39. Куняев Н.Н. Правовое регулирование защиты информации, обеспечивающей личную безопасность // Адвокат. 2010. № 6. С. 5-8.

40. Купреев С.С. Тенденции развития государственного управления в России в 2008 - 2009 гг. // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 41-43.
41. Кутузов В.И., Попов А.А. Законодательное обеспечение права граждан на экологическую информацию // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 79.
42. Кучерена А.В. Этапы и тенденции нормативно-правового регулирования оборота персональных данных в Российской Федерации // Информационное право. 2009. № 4. С. 32-37.
43. Мархгейм М.В., Гавришов Д.В. Проблемы развития юридического содержания права граждан на информацию // История государства и права. 2008. № 10. С. 4-5.
44. Меликов У.А. Реализация конституционного права на информацию в Таджикистане // Информационное право. 2010. № 2. С. 24-26.
45. Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 83-92.
46. Лебедева Н.Н. Доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 5.
47. Ловцов Д.А. Информационные правоотношения: особенности и продуктивная классификация // Информационное право. 2009. № 1. С. 3-7
48. Макарихин Е.В. Информационная открытость органов власти: состояние, пути развития // Аналитический вестник Совета Федерации. 2011. № 24. С. 31-33.
49. Малько А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 12-20.
50. Монахов В.Н. Законодательная база доступа к информации: состояние и пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации / сост. И.М. Дзялошинский. М., 1996. 268 с.

51. Монахов В.Н. Стенограмма заседания международной конференции: «Актуальные проблемы законодательного обеспечения доступа к информации». Москва, 4 апреля 2003года // Электронный ресурс: URL: <http://www.medialaw.ru/projects/1/2/c6.htm> (дата обращения 12.11.2010).
52. Наумов В.Б., Никифорова Т.С., Ушакова Н.В. Обзор изменений в российском информационном законодательстве в 2009 году // Информационное право. 2010. № 1. С. 10-14.
53. Нестеров А.В. Закон принят. Проблемы остались // Информационное право. 2006. № 4. С. 19-22.
54. Павлов И.Ю. Проблемные вопросы понимания служебной тайны // Информационное право. 2010. № 3. С. 6-10.
55. Павлов И. Законодательное регулирование доступа граждан к информации о деятельности государственных органов // Информационное право. 2008. № 1. С. 16-20.
56. Перевертень В.А. Историческое исследование в свете понятия и классификации информационных технологий // Информационный бюллетень Ассоциации «История и Компьютер». М.: АИК, 1999. С. 120-128.
57. Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. № 1. С. 18-22.
58. Попов О.В., Кособродов В.М. Проблемы административно-правового регулирования в сфере предоставления гражданам экологической информации // Административное право и процесс. 2007. № 3. С. 27-31.
59. Преснякова А.В. Право на неприкосновенность частной жизни в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 18-20.
60. Просвирнин Ю.Г. Информационное общество и демократия // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2006. № 1. С. 39-53.

61. Просвирнин Ю.Г. Защита персональных данных // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2008. № 2. С. 174-188.
62. Семизорова Е.В.. Правовой режим электронного документа: проблемы правового регулирования // Юрист. 2011. № 15. С. 32-35.
63. Семизорова Е.В. Обеспечение юридической значимости электронных документов // Информационное право. 2011. № 2. С. 6-9.
64. Семилетов С.И. Электронный документ как продукт технологического процесса документирования информации и объект правового регулирования // Государство и право. 2003. № 1. С. 20-25.
65. Семилетов С.И., Соловьев В.Ю. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. 2011. № 3. С. 7-13.
66. Танимов О.В., Аверкина Л.В. Доступ к сведениям единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемные аспекты // Информационное право. 2009. № 3. С. 25-28.
67. Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 46-53.
68. Тиновитская И.Д. Право на информацию и механизм его реализации // Законодательные проблемы информатизации общества: Труды ВНИИСЗ. М., 1992. Тр. 52. С. 58-67.
69. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 3-9.
70. Устинович Е.С. Системный подход к пониманию информационной деятельности в государственной сфере // Информационное право. 2007. № 4. С. 3-5.
71. Устинович Е.С. Информационная деятельность федеральных органов исполнительной власти как специальный объект правового регулирования // Юридический мир. 2009. № 4. С. 33-36.

72. Устинович Е.С., Бледнова Е.М. Право на информацию: глобальный и национальный аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 18-21.
73. Устинович Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 12-16.
74. Устинович Е.С. Массовое информирование в информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 13-16.
75. Устинович Е.С. Право как механизм реализации политики государства в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций // Национальные интересы: Приоритеты и безопасности. 2011. № 14. С. 31.
76. Федосеева Н.Н. Термин «информация» в современной науке и законодательстве // Информационное право. 2008. № 2. С. 19-23.
77. Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6-11.
78. Филатова А.В. Административная процедура предоставления информации о положении на рынке труда в субъектах Российской Федерации // Административное право. 2008. № 2.
79. Фокеева Ю.В. Категория злоупотребления свободой личностью в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 12-16.
80. Червяковский А.В. Регулирование доступа граждан к правовой информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 24-28.
81. Чмырев С.Н. Информационное обеспечение административной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 21-24.

82. Шарнина Л.А. Человек, его права и свободы как высшая ценность // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 23-28.
83. Шевердяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20-23.
84. Шевердяев С.Н. Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 30-37.
85. Шевердяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 21-28.
86. Шрейдер Ю.А. Социокультурные и техникоэкономические аспекты развития информационной среды // Информатика и культура. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение. 1990. С. 50-82.
87. Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 1. С. 3-11.
88. Ярмонова Е.Н. Защита прав граждан на судебную информацию // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 9. С.9.
89. Ярославцева С. Реализация принципа открытости судебной власти посредством информационно-правового обеспечения участников судебного процесса и иных заинтересованных лиц // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 8. С. 11-15.

4. Авторефераты диссертаций и диссертации

1. Алхутова Г. А. Средства массовой информации в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 27 с.

2. Антопольский А. А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2004. 29 с.
3. Ахметшин Р. К. Уголовно-правовые и криминологические меры защиты информации, используемой в правоохранительной деятельности органами внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. 26 с.
4. Баранова Н. Б. Конституционное право граждан на информацию и его реализация в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. Пенза, 2005. 201 с.
5. Башаратьян М. К. Система конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в сфере деятельности средств массовой информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007. 21 с.
6. Беллевич А. Ю. Конституционное право на информацию и его защита в условиях пенитенциарной системы Российской Федерации: на примере Владимирской области: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003.
7. Боровикова В. В. Проблемы освещения преступности в средствах массовой информации и профилактическая деятельность органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002.
8. Виноградова Н.В. Теоретические вопросы правового статуса человека и гражданина в реализации прав на получение информации в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. СПб, 2010.
9. Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д.ю.н. Саратов, 2011. 50 с.
10. Гавришов Д.В. Гарантии реализации субъективного права на информацию: конституционно-правовой аспект: дисс. ... к.ю.н. Белгород, 2010.
11. Галеев С.А. Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 23 с.

12. Гришаева Ю.И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: автореф. дис. ... к.ю.н. Оренбург, 2007. 22 с.
13. Гришаева Ю. И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: дисс. ... к.ю.н. Оренбург, 2007. 208 с.
14. Губин П.Е. Право на информацию и обязанность по ее предоставлению как элементы правового статуса субъекта предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2004. 25 с.
15. Гунин Д. И. Транспарентность и тайна информации: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2008. 29 с.
16. Елизаров В. Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 27 с.
17. Емелин В.А. Новые информационные технологии в контексте постмодернистской философии: дисс. ... к.фил.н. М.: МГУ, 1999. 164 с.
18. Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 21 с.
19. Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2006. 220 с.
20. Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2006. 26 с.
21. Ишина А. А. Реализация конституционного права на информацию подразделениями информации и общественных связей МВД России: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2005. 22 с.

22. Карху О.С. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2004. 24 с.
23. Кибанов В.А. Информационная сфера социума (Роль и место в системе социального управления): дисс. ... к.соц.н. М., 2004. 154 с.
24. Климчик А. Свобода информации и право на частную жизнь в международном праве: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003. 26 с.
25. Кокотова Е.И. Правовое регулирование применения информационных технологий в судах общей юрисдикции: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. 217 с.
26. Корченкова Н. Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: автореф. дис. ... к.ю.н. Нижний Новгород. 2000. 26 с.
27. Кротов А. В. Конституционное право граждан на информацию и свободу информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2007. 22 с.
28. Кулешов Г.Н. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. М., 2010. 267 с.
29. Куняев Н.Н. Правовое обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: дисс. ... д.ю.н. М., 2010. 420 с.
30. Лапин С.Ю. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: информационно-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2011. 27 с.
31. Лапин С.Ю. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: информационно-правовой аспект: дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2011. 183 с.
32. Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003. 31 с.

33. Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дисс. ... д.ю.н. СПб, 2000. 433 с.
34. Лукашова Н.Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2011. 28 с.
35. Маслова Л.Т. Информационно-аналитическое обеспечение государственного управления в контексте политической модернизации современного российского социума: дисс. ... к.пол.н. Саратов, 2005. 187 с.
36. Маурин В.С. Правовой анализ вредной информации в условиях информационного общества: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2004. 24 с.
37. Минбалеев А. В. Система информации: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... к.ю.н. Челябинск, 2006. 34 с.
38. Миндрова Е. А. Коллизия права граждан на доступ к информации и права на неприкосновенность частной жизни в условиях информационного общества: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007. 31 с.
39. Михайлов А.Г. Конституционно-правовое регулирование информационной сферы: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2001. 29 с.
40. Мещеряков А.В. Развитие теории советского гражданства: дис. ... к.ю.н. Саратов, 1985. 185 с.
41. Огородов Д. В. Правовые отношения в информационной сфере: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002.
42. Павлов И. Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008.
43. Пискунова С. С. Правовая информация как средство формирования правового сознания граждан: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2004. 46 с.
44. Подольская О. Н. Правовое регулирование процессов предоставления информации в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. 18 с.

45. Пожилых В. А. Организационно-правовые особенности защиты информации в автоматизированных информационных системах органов внутренних дел: автореф. дис. ... к.ю.н. Воронеж, 2003.
46. Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2007. 34 с.
47. Попов А.А. Правовое регулирование экологической информации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2005.
48. Просвирнин Ю.Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2002. 46 с.
49. Рыков А. Н. Деструктивное воздействие средств массовой информации на правосознание граждан: Правовые проблемы формирования информационного общества: автореф. дис. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2002. 23 с.
50. Сааев С.С. Правовой режим массовой информации как средства предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: дисс. ... к.ю.н. СПб, 2009. 161 с.
51. Савельев Д.А. Права человека в области информации: международно-правовые аспекты: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб., 2002. 34 с.
52. Сойников С.А. Административно-правовое регулирование оборота массовой информации в органах внутренних дел: дисс. ... д.ю.н. М., 2011. 494 с.
53. Соколова О.С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: дисс. ... к.ю.н. СПб, 2005. 213 с.
54. Сорокин Д.В. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности России в условиях глобализации информационного пространства: дисс.... к.ю.н. СПб., 2006. 223 с.
55. Стребкова Е.Г. Принцип транспарентности судебной власти: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2012. 28 с.

56. Федоренко Д.В. Политико-правовые механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государства в современной России: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2007.
57. Хижняк В.С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 1998. 26 с.
58. Шахназарова В.Г. Правовое регулирование в сфере массовой информации Российской Федерации: Принципы и институты: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2006. 24 с.
59. Шевердяев С.Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2002. 23 с.

5. Судебная практика

Акты Европейского Суда по правам человека

1. Решение Европейского Суда по правам человека от 20 июля 2004 года «Дело Никитин (Nikitin) против России» // Электронный ресурс: <http://www.espch.ru/content/view/31/25/> (дата обращения 24.03.2011).
2. Постановление Европейского Суда по правам человека от 3 апреля 2007 года № 62617/00 «Копланд против Соединенного Королевства» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 10.

Акты Конституционного Суда Российской Федерации

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 434-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузьминых Константина Сергеевича на нарушение его конституционных прав

положениями статьи 10 Таможенного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 6.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2010 г. № 1626-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 3 части 4 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Электронный ресурс: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 30.08.2013).

6. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 976-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вершинина Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 24 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 15.05.2013).

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337;

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52,

54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 15.05.2013).

Акты Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

11. Решение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 года по делу № ГКПИ10-1510 // Электронный ресурс: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

12. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 октября 2010 года № ВАС-10356/10 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 15.05.2013).

Судебные акты иных судов

13. Кассационное определение Пермского краевого суда от 22 июля 2010 г. по делу № 33-6215 // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант Плюс». (дата обращения 24.03.2011).

14. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2013 г. по делу № А33-16949/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 15.05.2013).

6. Электронные ресурсы

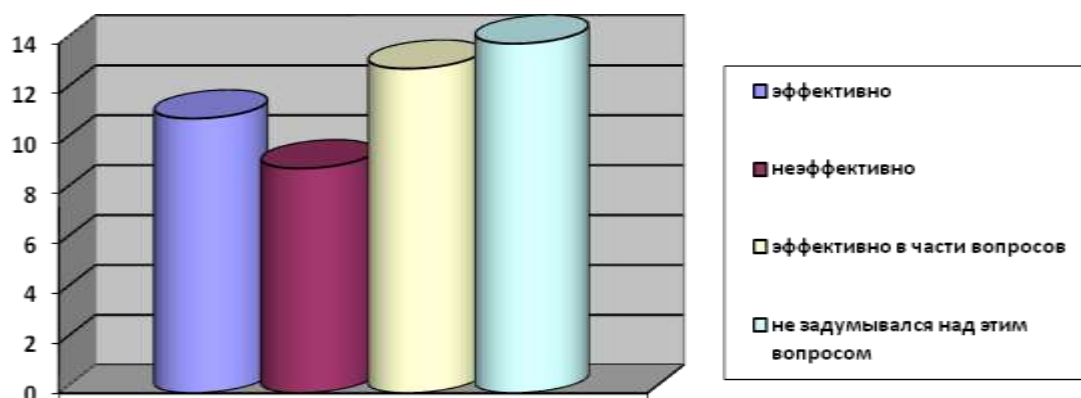
1. Официальный сайт Института развития свободы информации // Электронный ресурс: <http://www.svobodainfo.org> (дата обращения 15.03.2011).
2. Официальный сайт Федеральной миграционной службы России // Электронный ресурс: URL: <http://www.fms.gov.ru/> (дата обращения 23.03.2010).
3. Официальный сайт Федеральной налоговой службы // Электронный ресурс: URL: <http://www.nalog.ru/> (дата обращения 23.03.2011).
4. Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации // Электронный ресурс: URL: <http://mon.gov.ru/> (дата обращения 23.03.2011).
5. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // Электронный ресурс: <http://rospotrebnadzor.ru/news> (дата обращения 24.03.2011).
6. Итоговый рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (Мониторинг 2010 года) // Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/660> (дата обращения 17.03.2011).
7. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. 2008 // Электронный ресурс: URL: <http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200206&nd=458215782> (дата обращения: 21.03.2011).
8. Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» // Электронный ресурс: URL: <http://www.news.kremlin.ru/transcripts/819> (дата обращения 10.11.2010).
9. Фонд Общественное Мнение // Электронный ресурс: <http://runet.fom.ru/Proniknovenie-interneta/10950>. (дата обращения 15.05.2013).

10. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций // Электронный ресурс: URL: <http://zapret-info.gov.ru/>. (дата обращений 15.05.2013).
11. Путин В.В. Демократия и качество государства // Российская газета. Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения 13.12.2012).
12. Общественная палата Российской Федерации // Электронный ресурс: URL: <http://www.oprf.ru/documents/505/1884/newsitem/19802>. (дата обращения 15.05.2013).
13. Общественное телевидение России // Электронный ресурс: URL: <http://www.otr-online.ru/o-telekanale/chto-takoe-otr/>. (дата обращения 15.05.2013).
14. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Официальный сайт Российской газеты. Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>. (дата обращения 15.05.2013).

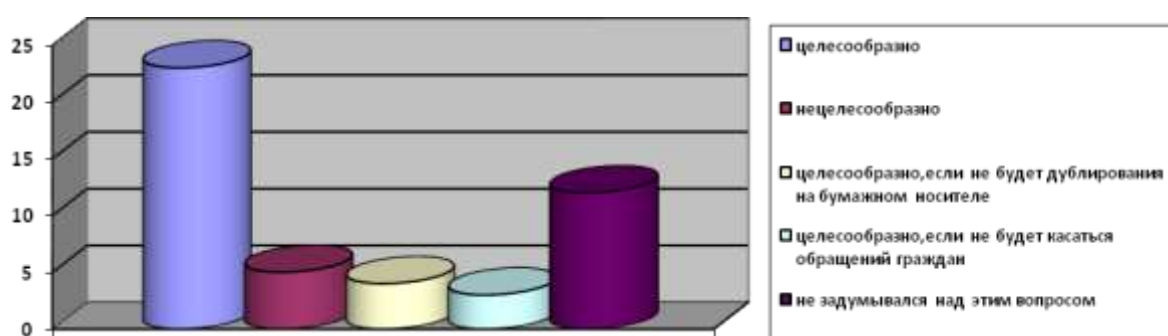
Приложение

Результаты анкетирования специалистов органов местного самоуправления (административных районов г. Саратова)

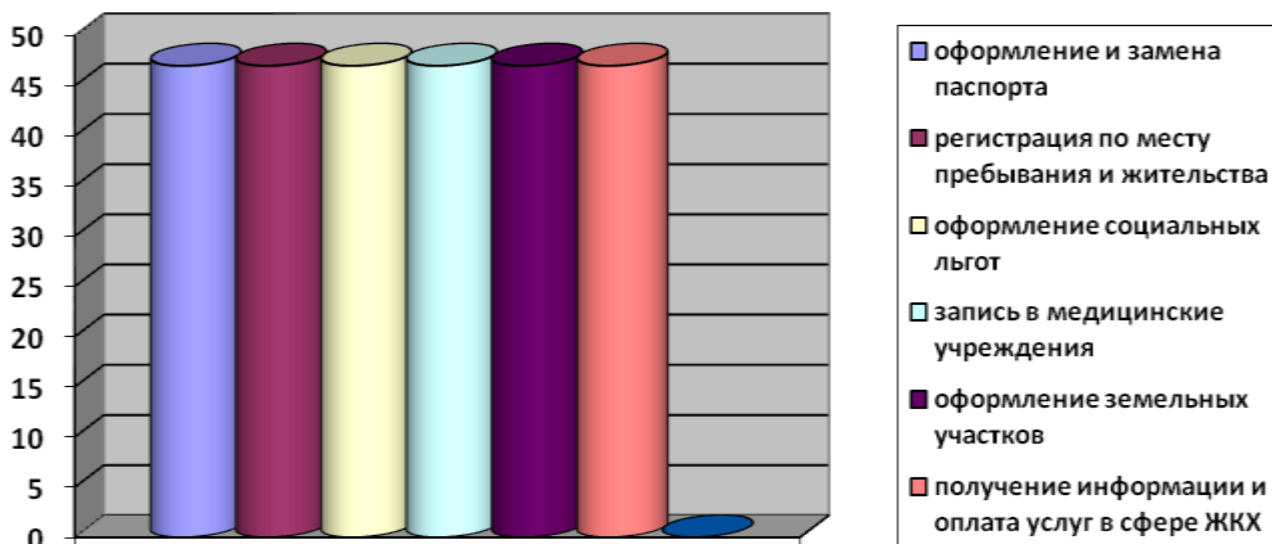
1. Эффективно ли, на Ваш взгляд, действующее законодательство об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления?



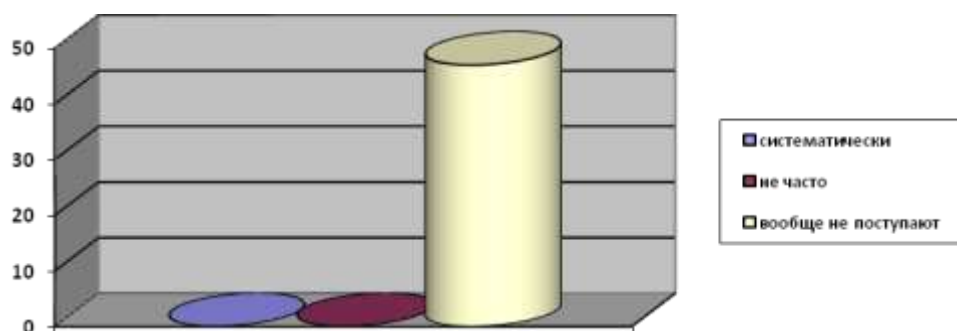
2. Считаете ли Вы целесообразным введение электронного документооборота в органах местного самоуправления?



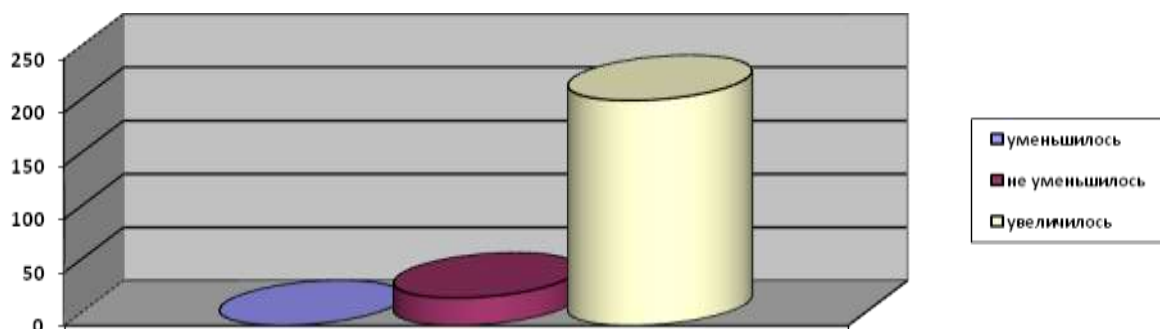
3. Для получения каких государственных или муниципальных услуг целесообразно использовать модель «одного окна»?



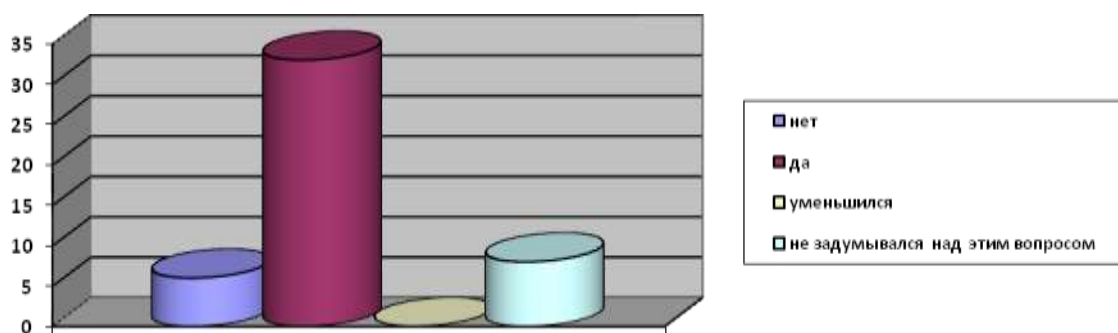
4. Часто ли в адрес вашего органа поступают обращения граждан направленные по средствам телекоммуникации?



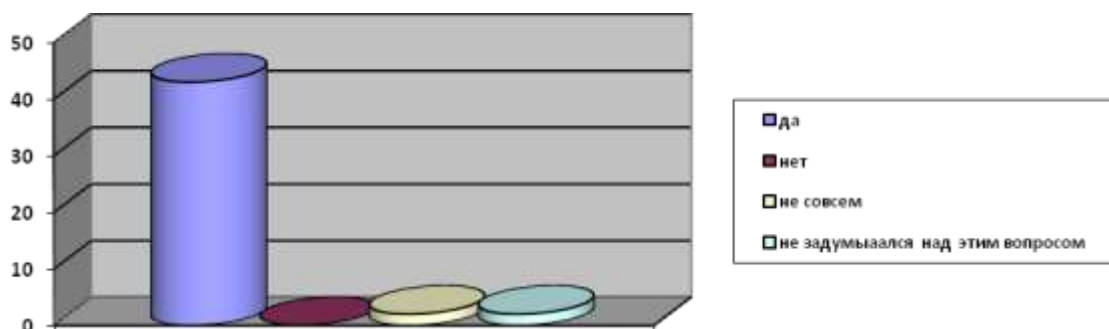
5. Уменьшилось ли количество обращений граждан по вопросу получения информации о деятельности органов местного самоуправления с принятием ФЗ № 8?



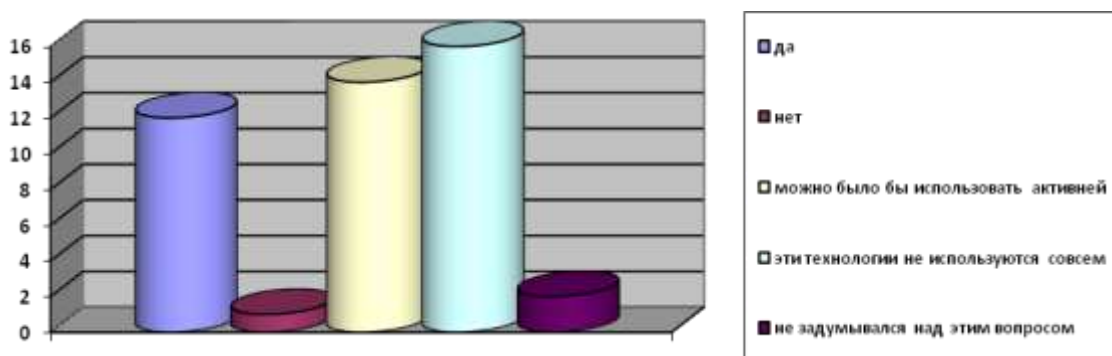
6. Увеличился ли бумажный документооборот с принятием ФЗ № 8?



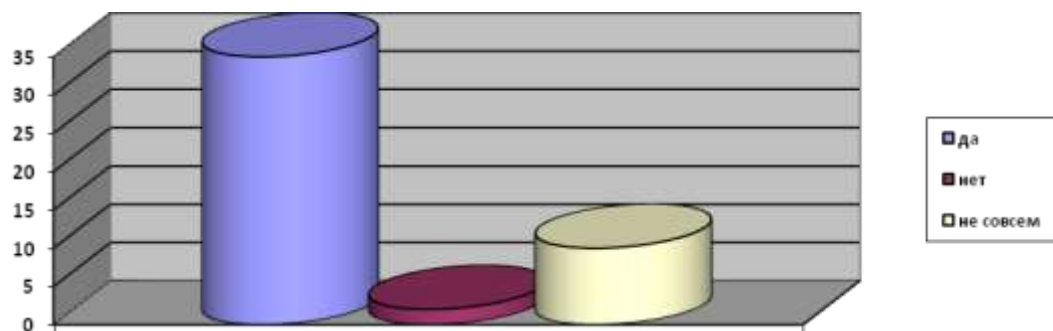
7. Считаете ли вы, что граждане достаточно информированы о деятельности органов местного самоуправления?



8. Эффективно ли используются в деятельности органов местного самоуправления телекоммуникационные технологии?



9. Как вы считаете налажено ли активное информационное взаимодействие между гражданином и органом местного самоуправления в настоящее время?



10. Дайте оценку своевременности и полноты обновляемой информации об органе местного самоуправления в Интернете.

