На правах рукописи

ИЛЬГОВА Екатерина Владимировна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С ГРАЖДАНАМИ

12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Саратов 2006

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
БАЧИЛО Иллария Лаврентьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
СТАРИЛОВ Юрий Николаевич
кандидат юридических наук, доцент
РАЗГИЛЬДИЕВА Маргарита Бяшировна

Ведущая организация – **ФГОУ ВПО «Поволжская государственная академия государственной службы им. П.А. Столыпина»**

Защита состоится 23 января 2007 г. в 16 часов 00 мин. На заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Автореферат разослан 15 декабря 2006 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета _____И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В современном постиндустриальном обществе информация становится стратегическим ресурсом, а информационные технологии являются одним из инструментов повышения эффективности государственного управления. Информатизация деятельности органов государственной власти является в настоящее время эффективным средством установления взаимодействия с разными структурами общества и, прежде всего с гражданами, населением.

Основой установления тех или иных взаимоотношений между органами государственного управления и гражданами является характер их информационного взаимодействия, эффективность которого во многом зависит от выбранной стратегии и тактики государственной информационной политики, являющихся неотъемлемыми составляющими государственного управления такими процессами.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена рядом факторов:

Во-первых, становлением и развитием информационной сферы общества как среды общественных и правовых отношений, связанных с созданием и эксплуатацией национального и интернационального потенциала информационных и коммуникативных технологий, и необходимостью регулирования информационных процессов и отношений между людьми, социальными группами и государством.

Во-вторых, поиском эффективных путей, способов, механизмов обеспечения информационных потребностей граждан в новых информационных условиях. Поскольку процессы государственного управления становятся все более информационно зависимыми, то рациональное и научно выверенное информационно-аналитическое обеспечение выступает одним из важнейших механизмов взаимодействия граждан с органами государственного управления.

В-третьих, значимостью проблем правового регулирования в информационной сфере. В настоящее время отсутствует единое нормативно-правовое регулирование доступа граждан к информации.

В-четвертых, процессами реформирования, происходящими в системе органов исполнительной власти, в системе государственной службы. Поскольку данные процессы непосредственно влияют на обеспечение прав граждан в информационной сфере.

В-пятых, усилением роли тех сфер, которые прямо определяют качество жизни граждан. Реализуемые в настоящее время национальные проекты в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном секторе базируются на использовании новейших информационных технологий. Очевидно, что в данном случае уже недостаточно руководствоваться только традиционным административным опытом, а

необходимы научные знания, всеобъемлющая информация, адекватно отражающие сущность управленческих процессов в данных сферах.

Важно отметить, что, несмотря на исключительную важность и актуальность проблем информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами, отечественная и зарубежная наука не уделила достаточного внимания разработке ее теоретических основ. Отсутствие дефиниций, адекватного понятийного аппарата указывает на существенный пробел в этом научном направлении.

Вместе с тем в правовой, политологической, социологической и другой научной литературе теоретического и методологического характера сосредоточено немало идей и обоснованных положений, которые касаются данной проблематики. Данные идеи и положения активно использовались автором в настоящем исследовании.

Таким образом, проблема административно-правового регулирования информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами на современном этапе является одним из актуальных направлений научного исследования, имеет теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу диссертации составили труды советских и российских ученых правоведов в области общей теории права: В. К. Бабаева, Ю.В. Кудрявцева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.Е.Фарбера и ряда других ученых.

Содержание и научные выводы исследования основываются на трудах ученых, внесших вклад в разработку отдельных проблем административного права: А.П. Алехина, И.Л. Бачило, А.А. Златопольского, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, В.М. Манохина, Н.Ю. Хаманевой и других.

Так же научными источниками по проблемам, поставленным в исследовании, послужили работы ученых в области информационного права: И.Л. Бачило, О.А. Городова, В.А Дмитриева, В.А Копылова, В.Н. Лопатина, А.Е. Михайлова, Е.А Поворовой, Ю. Г. Просвирнина, Н.А.Федотова, С.Г. Чубуковой, В.Д Элькина и других.

Наряду с работами по общей теории права, административному праву, информационному праву использовались также труды ученых – представителей различных отраслевых наук (государственного управления, гражданского права).

Так же для выработки общего представления о рассматриваемых вопросах, существенное значение имело использование энциклопедических словарей, справочников и учебников[1].

---

[1]Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003.; Административное право: Учебник / Под ред. *Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова*. – М.: Юристъ, 2000.; Словарь

Отметим, что проблемы информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами исследуются в некоторых диссертационных работах[2]. Их изучение позволило определить собственные приоритеты и ориентиры исследования, а также позволило осмыслить уже полученные результаты.

Анализ имеющихся исследований по проблемам административно-правового регулирования информационного взаимодействия граждан с органами исполнительной власти показывает, что вопросы использования информационных технологий в обеспечении права граждан на информацию, вопросы организации центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти, вопросы обеспечения процедур доступа граждан к информации о деятельности органов исполнительной власти не нашли достаточного отражения. При кажущейся разработанности проблемы еще недостаточно раскрыта роль эффективного информационного взаимодействия граждан с органами исполнительной власти в контексте информатизации современного российского социума.

Методологическая основа диссертационного исследования. В диссертационном исследовании для решения поставленных целей и задач относительно сущности, содержания, признаков, элементов административно-правового регулирования информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами использовались системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, формально-юридический, статистический и другие методы познания процессов и явлений, а также специальные юридические методы толкования правовых норм.

Нормативную базу исследования составили: международные правовые акты, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, акты зарубежного законодательства и проекты федеральных законодательных актов.

Эмпирической основой исследования выдвинутых теоретических положений послужили: документы и материалы к законопроектам; статистические данные; практика применения современных информационных технологий. В работе учтена практика

русского языка /Под ред. *Евиньевой А.П.* В 4-х т. М., 1986.; Словарь терминов //Электронное периодическое издание. Общероссийская справочная система ELEX. Федеральный выпуск. Октябрь. 2006.; Толковый словарь русского языка *С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова.* 4 издание дополненное. М. 1999 и другие.

[2] *Балытников В.В.* Административно-правовое регулирование в области массовой информации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001.; *Беллевич А.Ю.* Конституционное право на информацию и его защита в условиях пенитенциарной системы Российской Федерации. Автореферат дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.; *Иззатов Т.Ш.* Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации. Автореф. дис…канд. юрид. наук. М., 2002. и другие.

применения компьютерных технологий в обеспечении права граждан на информацию об органах государственного управления.

Исходя их актуальности и значимости проблемы, **целью диссертационного исследования** является изучение и определение особенностей механизма административно-правового регулирования информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами.

Для достижения указанной цели автору необходимо было решить следующие **задачи**:

- выявить сущность и нормативное содержание права граждан на получение информации от органов исполнительной власти;

- выявить сущность и нормативное содержание обязанности граждан представлять в органы исполнительной власти информацию о себе;

- исследовать проблемы соотношения права граждан на получение информации от органов исполнительной власти и обязанности граждан представлять в органы исполнительной власти информацию о себе;

- рассмотреть особенности административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти по предоставлению информации гражданам;

- определить роль информационных технологий для обеспечения потребностей граждан в информации;

- дать характеристику правовой основы организации центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих по поводу информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами.

Предметом исследования выступает правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе доступа граждан к информации о деятельности органов исполнительной власти и информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами.

Научная новизна диссертации характеризуется следующими практическими выводами и положениями, выносимыми диссертантом на защиту:

1. Реализация гражданином права на доступ к информации возможна посредством совершения им действий, связанных с поиском и (или) получением информации. В этой связи необходимо внести изменения в ст. 2 Федерального Закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»,

изменив формулировку определения доступа к информации. Вместо формулировки «доступ к информации – возможность получения информации и ее использование», целесообразно записать «доступ к информации – реализация установленного законом права субъекта на ее поиск и получение». Право искать и получать информацию взаимно дополняют друг друга и обозначают две разные стороны одного и того же отношения, а в совокупности составляют намерение и результат, который обеспечивается правом искать и обязанностью другой стороны предоставлять, обеспечивать получение.

2. Несомненно, что получение гражданином информации, затрагивающей его (конкретные) права и свободы важный элемент гласности, но он не охватывает всех направлений обеспечения открытого осуществления власти и всех потребностей человека. Обосновывается предложение о принятии на федеральном уровне закона «О праве на информацию открытого доступа и порядке ее предоставления гражданам государственными органами и органами местного самоуправления». Данный нормативный правовой акт должен содержать комплексное регулирование проблемы открытости деятельности органов власти и рассматривать право на информацию более широко, чем закреплено в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, которая гарантирует лишь возможность получения гражданином информации, затрагивающей его (конкретные) права и свободы, но соответствовать п. 4 ст. 29 Конституции РФ.

3. Обосновывается введение в действующее законодательство, а именно в Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понятия «информационные ресурсы». Под информационными ресурсами предлагается понимать сведения (сообщения, данные), а также лингвистические средства необходимые физическим лицам и организациям для описания конкретной предметной области и обеспечения доступа к сведениям (сообщениям, данным) и знаниям, формируемые в результате деятельности, как органов государственной власти, так и государственных и негосударственных предприятий, учреждений и иных организаций и структур общества.

4. Обосновывается предложение о внесении изменений в Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-первых, данный нормативный правовой акт должен содержать нормы определяющие требования к обращениям граждан, направляемым в органы государственной власти и местного самоуправления посредством информационных и коммуникационных технологий. Во-вторых, должен содержать порядок регистрации, обработки, хранения и последующего уничтожения обращений граждан, направленных в органы государственной власти и местного самоуправления посредством информационных и коммуникационных

технологий, равно как и ответов на них в форме электронных документов. В-третьих, в нем должно быть четко определено, что следует понимать под информационными системами общего пользования применительно к регулируемым Законом правоотношениям.

5. Доказывается, что информационная функция органов государственного управления многогранна и включает в себя как деятельность по предоставлению различного рода информации и информационных ресурсов, так и деятельность, связанную с получением и обработкой информации, поступающей от физических лиц и различного рода организаций, а также деятельность по хранению информации и созданию собственных информационных ресурсов, используемых в процессе управления делами общества и государства.

В содержании информационной функции государственных органов предлагается выделить внутрисистемные и внешние подфункции. Внутрисистемные информационные подфункции связаны с обеспечением деятельности системы государственных органов в целом и конкретных государственных органов с частности. Внешние информационные подфункции выходят за рамки деятельности системы государственных органов, они направлены во вне – на широкий круг субъектов.

6. Обосновывается введение единой структуры статутных нормативных актов, наличие которой позволит решить проблему соотношения функций и полномочий органов исполнительной власти, облегчит применение данных нормативных актов, а соответственно сделает более эффективным процесс государственного управления, что, в свою очередь, не может не затронуть обеспечение доступа граждан к информации органов исполнительной власти

7. Предлагается определение информационных услуг и публичных информационных услуг. Информационные услуги – действия обладателя информации или оператора информационной системы по обеспечению пользователей документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и предназначенной или применяемой для удовлетворения их потребностей. Публичные информационные услуги – действия государственных органов, органов местного самоуправления, их структурных подразделений и должностных лиц по обеспечению пользователей документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и предназначенной или применяемой для обеспечения их прав и интересов безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти и органами местного самоуправления ценам, а также те же действия, реализуемые органами

государственной власти и органами местного самоуправления через подведомственные им учреждения либо иные организации.

8. Обосновывается необходимость дальнейшей разработки и принятия органами государственного управления регламентов предоставления государственных услуг. Регламенты должны определять административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти. Без разработки и принятия данных нормативных актов ставится под угрозу эффективность работы, как самого органа, так и его структурных подразделений и должностных лиц, а также реализации прав граждан, в том числе права граждан на доступ к информации. В связи с этим обосновывается срочность и обязательность создания соответствующих условий.

9. Предлагается авторское определение информационных технологий. Под информационными технологиями следует понимать процессы, включающие в себя совокупность способов (методов) сбора, хранения, обработки, производства и передачи информации необходимой человеку для анализа и принятия на его основе решения по выполнению какого-либо действия.

10. Обосновывается, что подход к реализации задач внедрения информационных технологий в различных областях деятельности органов государственного управления должен быть дифференцирован с учетом их специфики, исходных условий, ожидаемой отдачи проектов и необходимого уровня сотрудничества между органами государственного управления, органами местного самоуправления, различного вида организациями и гражданами. Рассматривается структура и содержание этих отношений.

11. В целях решения проблемы информационного неравенства в России, аргументируется необходимость создания в каждом органе исполнительной власти электронной общественной приемной, правовой статус и цели деятельности которой аргументированы в тексте диссертации.

12. Сделаны предложения по совершенствованию технологии метода «одного окна» в системе органов исполнительной власти и местного самоуправления. Обоснована необходимость единого регламента организации и деятельности «одного окна».

Для реализации активного внедрения и эффективного использования электронных общественных приемных функционирующих по принципу одного окна предлагается:

- создать и нормативно закрепить на федеральном уровне общие стандарты межведомственного взаимодействия и информационного обмена;

- разработать и утвердить на федеральном уровне Единый реестр документов выдаваемых и оформляемых органами исполнительной власти в режиме «одного окна»;

- разработать и утвердить на федеральном уровне Единый регламент организации работы органов исполнительной власти в режиме «одного окна».

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется выводами и предложениями, направленными на эффективное административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами в условиях процессов информатизации в Российской Федерации.

Содержащиеся в диссертации предложения могут быть учтены при разработке законодательных актов по совершенствованию обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственного управления и информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами.

Теоретическая значимость материалов исследования определяется возможностью использования основных положений диссертации при разработке учебных и учебно-методических пособий, а также в процессе преподавания учебных дисциплин «Конституционное право», «Информационное право», «Административное право» в учреждениях высшего и среднего профессионального образования юридического профиля.

Апробация исследования. Результаты проведенного исследования, основные теоретические положения и практические рекомендации прошли апробацию на конференциях и научно методологических семинарах проводимых в 2001-2006гг.: межрегиональная научно-практическая конференция "Российские регионы: проблемы, суждения, поиск путей развития" (Вятский Социально-экономический институт, 2001г.); областная научно-практическая конференция «Проблемы и практика становления ювенальных технологий в защите прав и интересов несовершеннолетних» (г. Саратов, 2004 г.); научно-методологический семинар: «Информационные средства модернизации российского права» (г. Саратов, 2005 г.); научно-методологический семинар «Роль информационных технологий в формировании и осуществлении российской правовой политики» (г. Саратов, 2006 г.).

Выводы и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, использовались при чтении лекций и проведении семинарских занятий по информационному и административному праву Саратовской государственной академии права.

Результаты исследования обсуждались на кафедре административного и муниципального права Саратовской государственной академии права. Отдельные положения нашли свое отражение в научных статьях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав (в каждой главе по два параграфа), заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень научной проработанности проблемы, излагаются цели, задачи, объект и предмет исследования, определяется методология исследования, характеризуются научная новизна диссертации, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава. «Порядок обеспечения органами исполнительной власти потребностей граждан в информации» состоит из двух параграфов и представляет собой комплексное исследование обеспечения органами исполнительной власти доступа граждан к информации.

В первом параграфе «Права граждан на получение информации от органов исполнительной власти. Обязанность представления информации о себе» рассматривается право на информацию как самостоятельный правовой институт, который имеет многоаспектный характер.

Автор дифференцирует право на информацию на ряд основных юридических возможностей: возможность доступа к информации, возможность обмена информацией, возможность производства информации.

Следуя логике проведенного анализа содержания права на информацию, автор делает вывод, что в соответствии с Конституцией РФ право на информацию – это одно из основных, фундаментальных прав человека и гражданина, выступающее важнейшей гарантией реализации личных, социально-экономических и политических прав граждан, имеющее универсальный характер. Под данным правом следует понимать возможность (нормативно установленный порядок) искать, получать, передавать, производить и распространять любые сведения о фактах, событиях, процессах и явлениях любым законным способом в целях, не противоречащих свободам, правам интересам личности, государства и общества.

Право на информацию, представляет собой совокупность частноправовых и публичных прав человека. Право на доступ к общедоступной информации публично, оно непосредственно связано с деятельностью органов государственного управления, которые действующим законодательством наделены соответствующими обязанностями по предоставлению данной информации и ответственностью по отношению к человеку (гражданину, личности) – носителю права.

Реализация гражданином права на доступ к информации возможна посредствам совершения им действий, связанных либо с поиском, либо с получением информации. В совокупности поиск и получение информации составляют намерение и результат. Праву человека и гражданина на получение информации соответствует обязанность органов государственного управления предоставить требуемую информацию, если требование основано на законе. Соответственно, «предоставление информации» - реализация обязанности органов государственного управления, корреспондирующая праву гражданина на получение информации любым законным способом. Право на доступ к информации может быть реализовано в полном объеме только посредством исполнения обязанности по ее предоставлению органами государственного управления. Информация предоставляется гражданам либо при наличии инициативы, заинтересованности с их стороны в ее получении, то есть когда, основываясь на законе, гражданин требует ее предоставления, либо когда для органа государственного управления нормативно установлен перечень информации, которую он должен предоставлять в обязательном порядке независимо от желания гражданина (или его нежелания) ее получить и в дальнейшем использовать.

Органы государственного управления – это в настоящее время самая многочисленная группа субъектов информационных отношений после граждан. Каждый орган государственного управления является держателем информации (то есть определенного массива информационных ресурсов): во-первых, создаваемой непосредственно в процессе деятельности данного органа, осуществляемой в рамках установленных полномочий; во-вторых, поступающей в данный орган, в установленном законом порядке, от различных субъектов (граждан, предприятий и учреждений различных форм собственности, иных органов государственной власти и местного самоуправления) для реализации поставленных перед ним целей и задач.

Информация, поступающая от граждан, является обязательным элементом информационного ресурса любого органа государственного управления, без наличия которого невозможна реализация поставленных перед органом целей и задач.

Автор отмечает, что ранее действовавший Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» закреплял за гражданами обязанность представлять документированную информацию органам и организациям, ответственным за формирование и использование государственных информационных ресурсов. Данный нормативный акт регламентировал, что перечни представляемой в обязательном порядке документированной информации и перечни органов и организаций, ответственных за сбор и обработку федеральных

информационных ресурсов, утверждает Правительство РФ. В ныне действующем Федеральном Законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [3] законодатель вообще не счел нужным закрепить в качестве основного термина, термин «информационные ресурсы», а соответственно и обязанность граждан предоставлять документированную информацию органам и организациям ответственным за формирование государственных информационных ресурсов. Согласно ст. 10 Федерального Закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предоставление информации осуществляется в порядке, который устанавливается соглашением лиц, участвующих в обмене информацией, а случаи и условия обязательного распространения информации или предоставления информации, в том числе предоставление обязательных экземпляров документов, устанавливаются федеральными законами.

В работе автор делит все основания возникновения у гражданина обязанности предоставлять информацию о себе в органы исполнительной власти на негативные и позитивные. К негативным основаниям необходимо относить: совершение гражданином противоправных действий, которые повлекли за собой возбуждение уголовного или административного производства, в процессе которых гражданин обязан предоставить сведения о себе, а также судимость и др. К позитивным основаниям возникновения у гражданина обязанности предоставлять информацию о себе необходимо относить случаи, когда эта обязанность возникает в связи с исполнением гражданином других установленных законом прав и обязанностей, фактическая реализация которых невозможна без предоставления в органы государственной власти информации о себе (персональных данных). В связи с чем, в работе проводится анализ Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных»[4].

Например, в соответствии с положениями ст. 9 Федерального закона «О персональных данных» субъект персональных данных принимает решение о предоставлении своих персональных данных и дает согласие на их обработку своей волей и в своем интересе. Обязательное предоставление субъектом персональных данных своих персональных данных возможно, только в том случае если это установлено федеральным законом. В свою очередь федеральный закон может устанавливать данную обязанность только в следующих целях:

- защита основ конституционного строя;
- защита нравственности других лиц;

---

[3] См.: Российская Газета. 2006. № 165.
[4] См.: Российская газета от 29 июля 2006 г. №165.

- защита здоровья других лиц;
- защита прав и законных интересов других лиц;
- обеспечение обороны страны;
- обеспечение безопасности государства.

Необходимо констатировать факт, что в настоящее время обязанность предоставлять информацию о себе (персональные данные) закреплена не только в федеральных законах, но и в подзаконных нормативных актах, что потребует приведения их в соответствия с Федеральным законодательством или сделает невозможным реализацию данных обязанностей.

Анализируя действующее законодательство, автор приходит к выводу, что принятый 8 июля 2006 года Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не закрепляет среди основных понятий и терминов, используемых данным законом такое понятие как «информационный ресурс». Такой законодательный подход противоречит концептуальным положениям формирования и развития единого информационного пространства России. Данные положения закрепляют, что, во-первых, информационные ресурсы, содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации, являются одним из главных компонентов единого информационного пространства. Во-вторых, формирование и развитие единого информационного пространства России предусматривает, в первую очередь, обеспечение оперативного доступа к имеющимся информационным ресурсам и проведение работ по их включению в единое информационное пространство. В-третьих, государственные и негосударственные информационные ресурсы, по существу, должны образовать систему взаимоувязанных информационных ресурсов, использующих как традиционные информационные технологии и носители информации, так и автоматизированные базы и банки данных. Эта система должна быть открыта для включения в нее по мере необходимости других создаваемых информационных ресурсов. При этом субъекты, представляющие в обязательном порядке информацию органам государственной власти и организациям, не должны утрачивать прав на использование этой информации в рамках системы взаимоувязанных информационных ресурсов[5].

В настоящее время мы не можем отрицать наличие существования различных видов информационных ресурсов (по формам собственности, по порядку доступа, по

---

[5] См.: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена Решением Президента РФ от 23.11.95 № ПР-1694) // Электронное периодическое издание. Общероссийская справочная система ELEX. Федеральный выпуск. Октябрь. 2006.

принадлежности к конкретной информационной системе и т.д.), об этом ярко свидетельствует региональное нормативно-правовое регулирование информационной сферы. Отказавшись от законодательного закрепления категории «информационные ресурсы» законодатель делает невозможным формирование единого информационного пространства, оставляя за рамками правового регулирования, имеющиеся государственные и не государственные информационные ресурсы, а также процесс формирования других создаваемых информационных ресурсов. В связи с чем в действующее законодательство следует ввести следующее определение информационных ресурсов. Информационные ресурсы - сведения (сообщения, данные), а также лингвистические средства необходимые физическим лицам и организациям для описания конкретной предметной области и обеспечения доступа к сведениям (сообщениям, данным) и знаниям, формируемые в результате деятельности, как органов государственной власти, так и государственных и негосударственных предприятий, учреждений и иных организаций.

В данном параграфе автор так же рассматривает соотношение понятий «предоставление информации» и «представление информации». В процессе реализации своего права на доступ к информации гражданин, с одной стороны, является потребителем предоставляемой ему информации, а с другой – источником информации, которую обязан представлять в органы государственного управления в соответствии с действующим законодательством.

Анализируя проблему реализации права гражданина на доступ к информации от органов исполнительной власти, автор выделяет два подхода: субъектный и предметный. Субъектный подход основывается на статусных характеристиках гражданина, желающего получить информацию, держателем которой является орган исполнительной власти, и обязанного предоставить информацию о себе в случае, когда орган исполнительной власти выступает как получатель информации. Предметный подход основывается на характеристиках (свойствах) той информации, которую гражданин желает получить или предоставить.

В работе автором выделены фактические и юридические виды препятствий реализации права на доступ к информации и получению ее в органах исполнительной власти, дана их характеристика.

В качестве одного из способов реализации права граждан на доступ к информации в параграфе рассматриваются обращения граждан. Изучая административно-правовое регулирование данного способа реализации права граждан на информацию

автор приходит к выводам, что Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» принимался в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)», но, к сожалению не соответствует ее целям и не направлен на эффективное использование ИКТ для обеспечения взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами.

Часть 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет, что обращения, поступившие в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим федеральным законом.

Порядок установленный законом для рассмотрения письменных обращений неприемлем к обращениям, направляемым в органы государственной власти и местного самоуправления посредством использования ИКТ. Во-первых, к обращениям данного вида не могут применяться те же требования, что и к письменным обращениям граждан, например наличие личной подписи гражданина. Во-вторых, для данных видов обращений должен быть предусмотрен отдельный порядок их регистрации и хранения, должно быть точно определено, что необходимо понимать под моментом поступления данного обращения. В-третьих, необходимо четко определить, что следует понимать под информационными системами общего пользования применительно к регулируемым Законом правоотношениям. В-четвертых, в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами, необходимо предусмотреть возможность ответа на обращения граждан переданные через информационную систему, также при помощи информационной системы. В настоящее время предусматривается возможность ответа на обращение, поступившее по информационной системе общего пользования только при помощи его направления через почту. Данный порядок замедляет, а отчасти делает неэффективным обмен информацией, а также игнорирует возможности информационных и коммуникационных технологий по упрощению взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления с гражданами.

Для разрешения сложившейся ситуации необходимо принятие нового нормативного правового акта в виде закона, который бы четко определял основы гласности деятельности органов исполнительной власти. Определял бы не только порядок и формы обращения граждан в органы государственного управления и сроки рассмотрения обращений граждан, но и формы ответов на обращения граждан, порядок их

фиксации, учета, хранения, в том числе при помощи информационных и коммуникационных технологий.

В параграфе автором исследуется зарубежный опыт законодательного регулирования проблемы получения и доступа к информации, из которого следует, что свобода информации (доступ к информации) имеет свои границы, которые устанавливаются, исходя из приоритетов государственного, общественного или личного интересов. Ограничения исходят от государственной власти, оформляются легитимно, как правило законом и в некоторых случаях регламентами. Приоритет какого-либо интереса определяет уровень доступности той или иной информации.

Во втором параграфе «Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти по предоставлению информации гражданам» автор рассматривает информационную функцию, проводит ее соотношение с обязанностями органов исполнительной власти по предоставлению информации гражданам. Также проводит соотношение между информационной функцией, реализуемой органами исполнительной власти, исполнением ими установленных законом обязанностей по предоставлению информации гражданам и предоставляемыми ими информационными услугами.

Информационная функция органов государственного управления многогранна и включает в себя как деятельность по предоставлению различного рода информации и информационных ресурсов, так и деятельность, связанную с получением и обработкой информации, поступающей от физических лиц и различного рода организаций, а также деятельность по хранению информации и созданию собственных информационных ресурсов.

В содержании информационной функции государственных органов автор выделяет внутрисистемные и внешние подфункции.

Внутрисистемные информационные подфункции связаны с обеспечением деятельности системы государственных органов в целом и конкретных государственных органов с частности. К данному виду подфункций необходимо отнести сбор и формирование информационных ресурсов государственных органов, документирование и документооборот, а также отчетная и информирующая деятельность для вышестоящих и контрольных органов и иные виды информационного взаимодействия между государственными органами.

Внешние информационные подфункции выходят за рамки деятельности системы государственных органов, они направлены во вне на широкий круг субъектов. На граждан «выходят» три вида работ органов государственной власти с информацией, их можно

обозначить как направления данной деятельности: мобилизационная и регулирующая информационная деятельность; официальное информирование граждан о своей деятельности; информационно-консультационная деятельность, то есть предоставление гражданам информационных услуг.

Автор приходит к выводу, что деятельность по обеспечению права граждан на доступ к информации органов государственного управления является частью информационной функции данных органов. Указанная деятельность может быть реализована органом государственного управления только в рамках его компетенции, закрепляемой в статутных нормативных актах (положениях об органах). Думается. Что наличие единой структуры статутных нормативных актов позволит решить проблему соотношения функций и полномочий органов исполнительной власти, облегчит применение данных нормативных актов, а соответственно сделает более эффективным процесс государственного управления. что в свою очередь не может не затронуть проблему обеспечения доступа граждан к информации органов исполнительной власти.

В данном параграфе автором проведено деление обязанностей органов государственной власти по предоставлению информации гражданам на группы по различным основаниям.

Одним из оснований, для деления будет являться **содержание информации**, которую орган государственного управления обязан предоставить гражданину. По содержанию информацию можно разделить на три группы. Во-первых, обязанность предоставить информацию о деятельности органа. Во-вторых, обязанность органов государственной власти предоставить информацию о каком-либо процессе, предмете или событии. В-третьих, это обязанность органов государственной власти, закрепленная Конституцией (ч. 2 ст. 24), предоставлять гражданам информацию, затрагивающую их права и свободы.

Другим важным основанием для деления будет являться **порядок предоставления** информации. В данном случае, на наш взгляд, будет целесообразным выделить **два порядка реализации** обязанности органов государственного управления по предоставлению гражданам информации:

1. Органы государственного управления реализуют свою обязанность по предоставлению информации при помощи посредников, в качестве которых могут выступать различные средства массовой информации.

2. Обязанность органов государственного управления по предоставлению гражданам информации порождается инициативой гражданина, которая реализуется

посредством его обращения в орган государственного управления с требованием о предоставлении ему информации конкретного вида и с конкретным содержанием.

Изучив действующее законодательство автор приходит к выводу, что на настоящий момент не закреплено понятие «информационная услуга», хотя данный термин широко используется в действующих нормативных актах

Все услуги, в том числе информационные, можно разделить на две большие группы: услуги публичного характера (публичные услуги) и услуги частного характера (как объект гражданских прав).

Услуги с позиций публично-правового регулирования – это виды деятельности, для которых присущи особо тесные связи производителей и потребителей. В частноправовом смысле услуга сужается до феномена объекта гражданских прав, а в силу этого отношения по поводу ее оказания составляют предмет обязательственно-правового регулирования.

Под **информационными услугами следует понимать** действия обладателя информации или оператора информационной системы по обеспечению пользователей документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и предназначенной или применяемой для удовлетворения их потребностей.

В свою очередь, под **публичными информационными услугами следует понимать:**

- действия государственных органов, органов местного самоуправления, их структурных подразделений и должностных лиц по обеспечению пользователей документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и предназначенной или применяемой для обеспечения их прав и интересов безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти и органами местного самоуправления ценам;

- эти же действия, реализуемые органами государственной власти и органами местного самоуправления через подведомственные им учреждения либо иные организации.

К публичным информационным услугам, которые предоставляются органами государственного управления через подведомственные им учреждения или иные организации, можно отнести услуги по предоставлению почтовой связи и электросвязи.

По содержанию публичные информационные услуги необходимо разделить: на публичные информационные услуги личного характера и публичные информационные услуги технического характера.

На основе проведенного анализа выделены следующие признаки публичных информационных услуг:

- предоставляются органами государственного или местного управления, являющимися обладателями информации или операторами информационной системы;

- предоставляются в отношении лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, то есть физических и юридических лиц;

- предоставляются безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти или местного самоуправления ценам;

- предоставляются органами государственного или местного управления непосредственно или через подведомственные им учреждения либо иные организации;

- предоставляются в соответствии с потребностями пользователя, для реализации ими в рамках закона своих прав и свобод.

На наш взгляд, необходимо отметить, что любой орган государственного управления ведет деятельность по оказанию информационных услуг, в том числе и публичного характера в отношении граждан, но это не говорит о том, что всю деятельность государственных служащих данных органов можно сужать до информационных услуг. Представляется, что публичные информационные услуги являются одним из механизмов, при помощи которого органы государственного управления способны успешно (эффективно) реализовывать свои основные функции в установленной сфере деятельности.

При анализе действующего законодательства также было выявлено, что органами исполнительной власти не исполняется обязанность по разработке и утверждению перечней предоставляемых ими государственных услуг, в том числе информационных услуг публичного характера. Регламент предоставления государственных услуг должен определять административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, без разработки и принятия данных нормативных актов ставится под угрозу эффективность работы как самого органа, так и его структурных подразделений и должностных лиц, а также реализация прав граждан, в том числе права граждан на доступ к информации.

Вторая глава «Использование информационных технологий в совершенствовании отношений органов исполнительной власти с гражданами» посвящена определению роли информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти для удовлетворения информационных потребностей граждан, а также исследованию форм организации центров общественного доступа граждан к информации о деятельности органов государственного управления.

В первом параграфе «Роль информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти для обеспечения потребностей граждан в информации» диссертант анализируя различные дефиниции термина «информационные технологии», предлагает следующее определение, выражающее сущность информационных процессов. Информационная технология – это процесс, включающий в себя совокупность способов (методов) сбора, хранения, обработки, производства и передачи информации необходимой человеку для анализа и принятия на его основе решения по выполнению какого-либо действия.

Условием успешного внедрения информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти является, на наш взгляд, определение порядка и приоритетности отдельных задач. В четкой модели продвижения к целям следует учитывать логическую и технологическую взаимосвязь отдельных проектов, возможности и требования по их последовательной или параллельной реализации, в зависимости от ожидаемой отдачи и в тесной связи с общими задачами административной реформы. Соответственно, в рамках этой модели государством должны быть решены следующие задачи:

- достижение сбалансированного уровня развития и использования общих элементов информационно технологического обеспечения во всех федеральных органах власти;

- формирование ключевых информационных ресурсов федерального значения, в частности на базе существующих информационных ресурсов министерств и ведомств, и последующая интеграция ведомственных информационных систем для обеспечения совместного использования информационных ресурсов;

- развитие специализированных прикладных систем и элементов электронного правительства в приоритетных областях.

Автор отмечает, что, несмотря на многостадийный процесс создания и внедрения автоматизированной системы в деятельность органов государственного управления в процессе ее использования, налицо увеличение эффективности и качества управленческих процессов за счет: сокращения времени доступа к актуальной информации; снижения нагрузки на сеть при информационном взаимодействии органов государственного управления; минимализации потери информации; увеличения точности определения выходных значений; минимализации возможностей повторного ввода данных.

Несмотря на то, что действующее законодательство предусматривает широкие возможности использования электронных документов в деятельности органов

государственного управления, к сожалению, в настоящее время электронный документ является вторичным по отношению к традиционному документу на бумажном носителе, что в свою очередь приводит к ненужному дублированию одной и той же информации и только замедляет информационные процессы в государственном управлении. Дублирование одной и той же информации в разных формах, так же приводит к существенным затратам и не эффективному использованию выделяемых бюджетных средств. В целях решения проблемы дублирования информации с традиционного документа в электронный формат и обеспечения эффективного использования электронного документа в государственном управлении, а также в целях экономии за счет этого бюджетных средств, предлагается:

- легализовать процедуры свободного использования и обмена электронных документов и обеспечить государственные гарантии применения электронных документов посредством правового регулирования;

- создать технические условия (обеспечить компьютерами, обеспечить подключение к локальным сетям и сети Интернет) для повсеместного внедрения и использования электронных документов;

- обеспечить гражданам возможность обращения в органы государственного управления посредством электронных документов (подача жалоб, предложений, заявлений в форме электронного документа);

- предпринять активные меры к повышению информационной культуры государственных служащих и граждан;

- разработать комплекс мер направленных на обеспечение безопасности информации содержащейся в электронных документах находящихся в банках данных органов государственного управления.

Во втором параграфе «Организация центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти» исследуется возможность разработки единой, специальной программы по организации точек публичного доступа к информационно-телекоммуникационным технологиям, посредством использования которых, граждане могли бы не только получать информацию о деятельности органов государственного управления, но и напрямую общаться с представителями данных органов, направлять в адрес данных органов свои электронные обращения (заявления, предложения, жалобы), а также могли пользоваться услугами, предоставляемыми органами государственного управления.

Точки публичного доступа к информации о деятельности органов государственного управления могут создаваться в виде центров правовой информации и электронных общественных приемных при органах исполнительной власти.

В настоящее время для совершенствования деятельности публичных центров правовой информации в России необходимо:

1. Поддерживать и развивать информационно-правовые ресурсы путем:

- организации оперативного доступа к ним граждан;
- использования ресурсов сети Интернет
- совершенствования материально-технической базы центров
- использования качественных телекоммуникационных каналов

2. Обеспечивать решение сложных запросов пользователей путем повышения квалификации сотрудников центров.

Создание электронных общественных приемных позволит решить в России проблемы информационного неравенства. В связи с этим необходимо в действующем законодательстве закрепить для органов исполнительной власти обязанность создавать в своей структуре электронные общественные приемные. В настоящее время создание таких центров доступа к информации позволит при помощи новых информационных технологий повысить эффективность взаимодействия граждан с органами государственного управления.

В целях активного внедрения и эффективного использования электронных общественных приемных функционирующих по принципу одного окна необходимо:

- создать информационно-коммуникационную инфраструктуру обеспечивающую работу органов исполнительной власти и возможность их информационного взаимодействия (обмена информацией) как между собой, так и с другими органами власти и организациями;
- создать и нормативно закрепить на федеральном уровне общие стандарты межведомственного взаимодействия и информационного обмена;
- разработать и утвердить на федеральном уровне Единый реестр документов выдаваемых и оформляемых органами исполнительной власти в режиме «одного окна»;
- разработать и утвердить на федеральном уровне Единый регламент организации работы органов исполнительной власти в режиме «одного окна»;
- обеспечить высокий уровень компьютерной подготовки государственных служащих обеспечивающих взаимодействие органов государственного управления с гражданами в режиме «одного окна».

Система электронных общественных приемных создаваемых в органах государственного управления должна являться элементом государственного информационно-коммуникационного пространства. Целесообразным в организации деятельности данной системы будет сочетание в деятельности электронных общественных приемных различных форм их организации, таких как «одно окно», информационно-консультационные центры, общественные пункты просветительского характера. Это позволит максимально обеспечить информационные потребности граждан в различных сферах жизнедеятельности, сделает более эффективным информационное взаимодействие органов исполнительной власти и граждан, а также позволит гражданам активно участвовать в процессах государственного управления.

Для создания системы электронных общественных приемных при органах исполнительной власти необходимо:

- определить основные принципы функционирования электронных общественных приемных;
- разработать типовое положение об электронной общественной приемной;
- обеспечить доступ электронных общественных приемных к социальнозначимым информационным ресурсам, в том числе к системе государственных информационных порталов;
- создать электронные общественные приемные в каждом органе исполнительной власти.

По мнению диссертанта внедрение информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственного управления позволит сократить бюджетные расходы и временные затраты на проведение мероприятий связанных с поиском информации, подготовкой справок, отчетов, подготовкой решений, приемом посетителей, исправлением ошибок и разбором конфликтных ситуаций. Также существенно сократятся затраты на бумагу и печать документов, будет наблюдаться существенная экономия рабочих площадей, так как хранение электронных документов требует намного меньше места. Сократятся расходы на оплату телефонных переговоров и почтовых отправлений, так как документы могут быть размещены в Интернете или переданы по электронной почте. Все вышеперечисленное повысит эффективность работы государственных органов, что в свою очередь выразится в увеличении количества обрабатываемых обращений граждан направляемых в органы исполнительной власти. Высвободившиеся бюджетные средства могут быть направлены на дальнейшее развитие информационных технологий, увеличение количества центров доступа к информации

органов исполнительной власти и повышение качества предоставляемой ими информации и услуг.

Проведенный в рамках диссертационного исследования анализ административно-правового регулирования процессов информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами позволил автору сделать ряд выводов и предложений о совершенствовании законодательства об информационных процессах в государственном управлении.

Представленный в работе материал не претендует на осмысление всего комплекса проблем, связанных с административно-правовым регулированием информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами. За пределами рассмотрения остались многие важные аспекты, среди которых – информационное взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в обеспечении информирования граждан и многие другие. Работа в этом направлении позволит уточнить многие гипотезы, изложенные в диссертации и обозначить спектр новых исследовательских проблем.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. *Ильгова Е.В.* Проблемы предоставления информации гражданам и юридическим лицам // Материалы IV Межрегиональной научно-практической конференции «Российские регионы: проблемы, суждения, поиск путей развития». Киров: Изд-во Вятского Социально-экономического института, 2001 – 0,3 п.л.

2. *Ильгова Е.В.* Система и структура исполнительной власти Российской Федерации. Учебно-методический комментарий к Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»/ Под общ.ред. Н.Н.Ковалевой. Саратов. В соавторстве с В.М. Манохиным, Н.Н. Ковалевой, Ю.В. Соболевой, М.П. Петровым. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 0,1 п.л.

3. *Ильгова Е.В.* Методические рекомендации по применению Кодекса РФ об административных правонарушениях в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2006. – 6,0 п.л.

4. *Ильгова Е.В*. Деятельность органов государственного управления по обеспечению права граждан на доступ к информации// Вестник СГАП, № 2, Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 0,6 п.л.

5. *Ильгова Е.В*. Проблемы нормативно-правового обеспечения прав граждан на информацию. Материалы научно-методологического семинара «Роль информационных технологий в формировании и осуществлении российской правовой политики»// Правовая политика и правовая жизнь. № 1. Саратов: Изд-во Саратовского филиала института государства и права РАН, 2006. – 0,3 п.л.