

На правах рукописи

**ЛАПИН СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ИНФОРМАЦИИ  
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИНФОРМАЦИОННО-  
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

Саратов

2011

Диссертация выполнена ФГОУ ВПО «Поволжская академия  
государственной службы имени П. А. Столыпина»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Братановский Сергей Николаевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской  
Федерации  
**Конин Николай Михайлович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Борисова Людмила Николаевна**

**Ведущая организация** **ГОУ ВПО «Волгоградский  
государственный университет»**

Защита состоится «21» февраля 2011г. в 14.00 на заседании  
диссертационного совета Д 212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская  
государственная академия права» по адресу: 410056 г. Саратов, ул.  
Чернышевского, 104, ауд. 102

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО  
«Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституция Российской Федерации устанавливает: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом» (ч. 4 ст. 29). Таким образом, в структуре базового права на информацию выделяются конституционные права на поиск и получение информации, создание информации, передачу и распространение информации. С целью их регламентации в нашей стране были приняты такие законодательные акты, как: Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» (впоследствии на смену ему пришел Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации»), Федеральный закон «О связи», Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая, посвященная регулированию защиты интеллектуальных прав на информацию) и другие.

В то же время явным пробелом оставалось отсутствие федерального законодательного акта, регламентирующего конституционное право на доступ к информации. Отсутствие отдельного закона о праве на доступ к информации невыгодно выделяло Россию среди других демократических стран.

Вместе с тем, первые шаги по разработке такого закона, начали предприниматься еще 19 лет назад. Так, Верховный Совет Союза ССР 12 июня 1990 г. принял Постановление о подготовке и рассмотрении до 1 января 1991 г. проекта Закона о праве граждан на информацию в

деятельности органов государственной власти, которое так и не было реализовано на практике.

В 1995 году был принят уже упоминавшийся выше Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», одна из глав которого была посвящена реализации доступа граждан и организаций к государственным информационным ресурсам. Однако нормы, посвященные доступу к такой информации, не только были неполны, но и страдали очевидной декларативностью и оторванностью от жизни.

Более приближенным к практике был новый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации», который также затрагивал вопросы доступа к информации. Однако в силу его базового характера в структуре информационного права, решить все необходимые вопросы в указанной сфере он, разумеется, не мог.

Все это время параллельно шла разработка собственно законопроекта, призванного специально регулировать реализацию права на доступ к информации. Работа эта, как уже указывалось, шла крайне неспешно. Законопроект "О праве на информацию", разработанный на основании Указа Президента РФ Б. Ельцина от 31 декабря 1993 г. № 2334 "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию", прошел первое чтение только в сентябре 1997 г. Государственная Дума Российской Федерации повторно вернулась к рассмотрению данного законопроекта 20 декабря 2000 г., возвратила его к первому чтению, а затем отклонила. 23 мая 2002 г. также был отклонен в первом чтении законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации, внесенный 19 марта 2001 г. депутатами Государственной Думы РФ В.В. Похмелкиным и С.Н. Юшенковым.

В плане законопроектной деятельности Правительства РФ на март 2004 г. появился проект Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", который еще через три года был передан на рассмотрение депутатов Государственной Думы РФ.

Кроме того, годом ранее Верховный Суд РФ внес проект Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации".

И лишь в начале 2009 года впервые в истории России был принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». За месяц до этого был подписан и проект Верховного Суда Российской Федерации, уточняющий порядок доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации.

Таким образом, наконец, была заложена правовая база реализации конституционного права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. При этом реализация указанных актов потребует не просто обеспечения необходимых организационных и технологических усилий. Концепция этих законов основана на перестройке всей работы органов государственной власти и местного самоуправления в плане обращения их лицом к гражданскому обществу, при информационной открытости первых и инициативных усилиях по получению информации вторых.

Все вышеизложенное обуславливает несомненную актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Объектом исследования** в диссертационной работе выступают правоотношения, складывающиеся в процессе получения информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются организационно-правовые основы доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка теоретической концепции обеспечения права на доступ к

информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, разработка научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию нового информационного законодательства. Постановка цели определила возникновение конкретных задач, решение которых и составило содержание данной работы:

- рассмотрение информации как объекта правового регулирования, выявление ее специфических свойств;
- изучение сущности и содержания конституционного права на доступ к информации;
- анализ субъектов конституционного права на доступ к информации;
- выявление видов и типов информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- рассмотрение способов обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- изучение гарантий доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- выявление оснований и пределов ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

**Состояние научной разработанности темы** характеризуется определенным количеством научных трудов по ней, имеющих важное методологическое значение.

Вопросы изучения информации как объекта правового регулирования относительно недавно стали рассматриваться в российской правовой науке. В первую очередь здесь необходимо отметить труды таких исследователей как: Аксенов С.Г., Бачило И.Л., Братановский С.Н., Городов О.А., Велиева Д.С.,

Дозорцев В.А., Иванский В.П., Ковалева Н.Н., Коломиец А.В., Лисицина Н.В., Павлова О.Г., Полякова Т.А., Просветова О.Б., Салихов И.И., Строганова И.В. и др.

Право на доступ к информации изучалось различными учеными, в основном, в рамках конституционного права. В то же время, особенно в последние годы, можно отметить проявление интереса к этому праву и у представителей науки информационного права. В связи с этим в настоящем диссертационном исследовании рассматривались и анализировались труды таких ученых, как: Авакьян С.А., Архипов В.В., Башаратьян М.К., Ильгова Е.В., Кабышев В.Т., Корченкова Н.Ю., Лисицына Е.С., Малько А.В., Одринский А.А., Рыбаков О.Ю., Сакулина Л.Л., Хижняк В.С. и др.

Отсутствие до недавнего времени специального законодательства о доступе к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления препятствовало проявлению значительного количества научных работ в этой сфере. Тем не менее, информационно-правовые аспекты получения указанной информации затрагивались, в частности, в работах Андриановой В.В., Гришаевой Ю.И., Задкова А.А., Иванова О.В., Иззатова Т.Ш., Лебедевой Н.Н., Михайлова В. П., Павлова И.Ю., Помазуева А. Е., Тимербаева Т. А., Федосеевой Н.Н., Шевердяева С. Н. и др.

Право на доступ к информации (самостоятельно или в рамках более общего права на информацию) становилось объектом и некоторых диссертационных исследований. Среди наиболее интересных работ, внесших значительный вклад в развитие научных воззрений о праве на доступ к информации, следует, прежде всего, выделить следующие диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Хижняк В.С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации. Саратов, 1998; Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты М., 2003; Одринский А.А. Конституционно-правовые

основы реализации права каждого на информацию в Российской Федерации. М., 2005; Задков А.А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации М., 2006; Сакулина Л.Л. Механизм административно-правового регулирования реализации права граждан на информацию. М., 2006; Гришаева Ю.И. Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России. Челябинск, 2007.

Однако, нельзя не отметить, что все вышеуказанные диссертационные исследования были подготовлены до принятия новейшего законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, настоящее диссертационное исследование является первым, в котором изучается обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации на базе новейшего законодательства.

#### **Теоретико-методологическая основа исследования.**

Методологической основой исследования являются апробированные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой. Используются общенаучный диалектический метод познания, и вытекающие из него частнонаучные методы: логический, историко-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и системно-функциональный. Их применение позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения.

**Нормативную базу** исследования составили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирическую базу** исследования составили решения Европейского суда по правам человека, постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения иных судебных органов, в том числе Судебной палаты по информационным

спорам при Президенте Российской Федерации и официальные статистические данные.

**Достоверность полученных выводов** обеспечивается обоснованностью утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблематике; комплексной методикой исследования, опосредующей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением различных методов научного познания, адекватных задачам исследования, анализом нормативных правовых актов и правоприменительной практики последних лет, а также апробацией результатов исследования.

**Научная новизна** обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершенное монографическое исследование, посвященное анализу теоретических и практических вопросов обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В работе предпринята одна из первых в российской юридической науке попыток целостного рассмотрения порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе нового законодательства, в результате чего даются рекомендации по совершенствованию, как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. В работе обоснован вывод о том, что право на доступ к информации

в современном обществе приобретает значение гарантии для реализации и защиты всех остальных прав и свобод человека. В этом заключается его социальная ценность.

Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации определяется автором как возможность физических и юридических лиц получения и использования информации о деятельности названных органов по их запросу в порядке, установленном нормами действующего законодательства.

2. Установлено, что конструкция статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» явно ограничивает правовые возможности иностранцев и лиц без гражданства, так как указывает в качестве субъекта права на доступ к информации только граждан. Такая формулировка противоречит Конституции РФ, согласно которой носителями исследуемого права выступают не только российские граждане, но иностранцы и лица без гражданства.

В этой связи автором обосновывается необходимость внесения изменений в ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

3. Сделан вывод о необходимости конкретизации понятия «подведомственной организации», путем уточнения организаций, подпадающих под данный термин. Этот вывод основан на анализе понятия «содержание информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», под которой законодатель понимает информацию, созданную в пределах своих полномочий государственными федеральными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (подведомственные организации), либо поступившую в указанные органы и организации (п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к

информации о деятельности государственных органов и органах местного самоуправления»).

4. В работе обосновано предложение о необходимости выделения в структуре права на доступ к информации как субъективного права следующих правомочий: а) право-поведение - это наличие у субъекта возможности совершения собственных положительных действий по поиску необходимой информации; б) право-требование - это наличие у субъекта возможности требовать совершения определенных действий со стороны других лиц по предоставлению запрашиваемой информации; в) право-пользование - возможность пользоваться определенным социальным благом - информацией; г) право-притязание - право обращаться к компетентным органам и привести в действие механизм принуждения, если нарушено право на доступ к информации.

5. Обоснована необходимость законодательного уточнения понятий «опубликование» и «обнародование» применительно к муниципальным правовым актам.

Представляется более правильным толковать конституционную норму об официальном опубликовании всех актов, затрагивающих права и свободы граждан, расширительно, включая в нее и возможность обнародования муниципальных правовых актов. Для окончательного же решения указанных выше проблем следует, во-первых, внести изменения в ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», указав в ней, что в отношении муниципальных правовых актов допускается не только опубликование в СМИ, но и обнародование, во-вторых, дать в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разъяснение термину «обнародование».

6. Доказана необоснованность сужения авторами Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления» возможностей предоставления информации о деятельности государственных и муниципальных органов путем использования сети Интернет только через официальные веб-сайты. В результате, мало востребованным в практике работы органов государственной и муниципальной власти остаются иные телекоммуникационные возможности предоставления информации. Так, безусловно, очень удобным для многих пользователей было бы получения информации путем периодической рассылки электронной почты по адресам подписчиков. Поэтому, представляется, что в перспективе в законе речь должна идти уже не только о размещении информации в «сети Интернет», а о ее предоставлении «посредством Интернета», путем использования различных его ресурсов.

7. Установлено, что Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в существующем виде не позволяет обеспечить реальный контроль за соблюдением права на предоставление информации, так как в нем речь идет только о контроле руководителей органов власти за своими подчиненными, сами же руководители оказываются никому не подконтрольны.

В связи с этим предложено возложить на Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, в дополнение к существующим, также полномочия по контролю за выполнением органами государственной власти обязанности по предоставлению информации о своей деятельности гражданам и организациям. И, с учетом этого, внести соответствующие изменения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

8. В диссертационном исследовании установлено, что некоторые основания отказа в предоставлении информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, предусмотренные

новыми законодательными актами, способны чрезмерно ограничить это право. Так, серьезной критике должна быть подвергнута норма относительно непредоставления информации по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет. Сама по себе она направлена на то, чтобы избавить органы государственной власти и местного самоуправления от дублирования общеизвестной информации. Однако, на практике в связи с этим могут возникнуть и некоторые проблемы.

Во-первых, указанная норма не учитывает доступность указанных средств массовой информации. Хорошо известно, что многие официальные издания органов государственной власти и местного самоуправления издаются незначительными тиражами и распространяются только в самих же этих органах и подведомственных им организациях.

Во-вторых, в ней не учтено такое свойство веб-сайтов в сети Интернет, как изменчивость. Если на момент составления ответа на запрос эта информация может на официальном сайте присутствовать, то к моменту получения ответа гражданином она вполне может быть оттуда удалена.

В-третьих, не все граждане РФ обладают одинаковыми возможностями по доступу к сети Интернет и для многих из них получение ответа на запрос со ссылкой на официальный сайт будет равнозначно отказу от ответа.

Наконец, в четвертых, информация, размещенная в печатных СМИ либо в сети Интернет, может быть неполной и не удовлетворить запрашивающего.

Однако, при повторном обращении за указанной информацией, запрашиваемому по действующему закону может быть вновь отказано. В связи с этим представляется, что Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» должен быть дополнен положениями, согласно которым, во-первых, при повторном обращении гражданина или организации с целью получения информации о деятельности органа государственной

власти или местного самоуправления, если первый раз ему информация была предоставлена в виде ссылки на печатное СМИ либо официальный сайт, запрашиваемая информация должна быть ему предоставлена в ответе на запрос в полном виде, во-вторых, срок составления ответа на запрос в таком случае должен быть сокращен до 10 дней.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в работе выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки информационного права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию информационного права в части, касающейся обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, данная работа может стать основой для более глубоких общетеоретических и отраслевых исследований.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских занятий по дисциплине «Информационное право», «Административное право», «Конституционное право».

**Практическая значимость работы** состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры административного права и государственного строительства ФГОУ ВПО «Поволжская академии государственной службы имени П.А. Столыпина».

Основные результаты исследования были доложены автором и обсуждались на межвузовских, всероссийских и международных

конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Инновации в России: успехи, проблемы и перспективы» (Пенза, 2008), VI Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы юридической науки» (Тамбов, 2009), III Международной ежегодной научно-практической конференции преподавателей «Актуальные проблемы экономики и управления в современном обществе» (Пермь, 2009).

Результаты диссертационного исследования также нашли свое применение в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсам: «Информационное право», «Административное право», а также по спецкурсу «Информационное обеспечение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления», рекомендованы для использования при подготовке фондовых лекций по указанным дисциплинам ФГУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина».

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

**Первая глава** исследования «**Понятие, сущность и содержание права на доступ к информации**» посвящена исследованию комплекса прав человека и гражданина в сфере информации.

**В первом параграфе** «**Право на доступ к информации как элемент конституционного права на информацию**» рассматриваются положения международного и российского законодательства, закрепляющие информационные права.

Право на доступ к информации является одним из фундаментальных прав в любом правовом демократическом государстве. Доступность информации о деятельности органов власти направлена как на обеспечение личных интересов индивидуума, связанных с возможностью реализовать свои права и свободы, так и на его участие в делах общества и государства.

Исследование зарубежного законодательства показывает, что особенно важным является учет в национальном законодательстве таких принципов, как принципа свободы обмена информацией, принципов и процедур информирования общественности о деятельности государственных структур, а также принципа контроля государств над коммуникационной деятельностью.

В части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации закреплена широкая формулировка права на информацию: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Особенностью нормы ч. 2 ст. 24 Конституции РФ является то, что в ней сформулировано право человека на доступ к информации, содержащихся в документах и материалах, непосредственно затрагивающие его права и свободы. Данному праву корреспондирует конституционная обязанность органов государственной власти и органы местного самоуправления обеспечить личности возможность ознакомления такого рода информацией.

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

В работе были проанализированы различные точки зрения

относительно понятия информации как объекта данного права, а также ряд смежных прав, гарантированных Конституцией в сфере информации. Сделаны предложения о внесении изменений в Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

**Во втором параграфе «Понятие и содержание права на доступ к информации»** исследовалась сущность и конкретное содержание права на доступ к информации.

Необходимо отметить, что в современной науке выделяют широкий и узкий подходы. Широкий подход отождествляет право на доступ с правом на информацию и не проводит между ними каких-либо терминологических или смысловых различий. Узкий подход обосновывает самостоятельность права на доступ к информации.

Анализ норм правовых актов, регламентирующих право на доступ к информации в различных сферах, позволяет сделать вывод о самостоятельном характере исследуемого права. Хотя Конституция РФ прямо не закрепляет прав на доступ к информации, оно вытекает из содержания права на информацию. Правомочия «поиск» и «получение», которые по мнению большинства исследователей составляют право на доступ к информации, входят в содержание права на информацию. Отсюда следует вывод, что право на доступ к информации выступает элементом права на информации.

Однако, по мнению автора, в содержание права на доступ к информации входит и еще один элемент - это «пользование». В этом и как раз суть и значимость исследуемого права. Информация пользователю необходима для удовлетворения его потребностей и интересов в информационной сфере. В противном случае она не имеет смысла.

Применительно к теме диссертационного исследования можно предложить следующее определение праву на доступ к информации о деятельности органов государственной власти в Российской Федерации – это возможность физических и юридических лиц на получение и

использование информации о деятельности названных органов по их запросу в порядке, установленном нормами действующего законодательства.

Как субъективное право оно включает в себя следующие правомочия:

1. Право-поведение - это наличие у субъекта возможности совершения собственных положительных действий по поиску необходимой информации;

2. Право-требование - это наличие у субъекта возможности требовать совершения определенных действий со стороны других лиц по предоставлению запрашиваемой информации;

**3. Право-пользование - возможность пользоваться определенным социальным благом - информацией;**

**4. Право-притязание - право обращаться к компетентным органам и привести в действие механизм принуждения, если нарушено право на доступ к информации. Законодательно данное правомочие выражается в следующем:**

– обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации;

– требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

**В третьем параграфе первой главы «Типы и виды информации в деятельности органов государственной власти» анализировались особенности правового режима информации в деятельности органов государственной власти.**

Применительно к теме диссертационного исследования особый правовой режим информации в деятельности органов государственной власти определяется следующими обстоятельствами:

1. Право на доступ к информации – это конституционное право человека и гражданина.

2. Право на доступ к информации рассматривается как способ реализации иных прав свобод.

3. Механизм реализации этого права определяется нормами отраслевого законодательства (конституционного, административного, гражданского, налогового, градостроительного, экологического и т.д.), т.е. носит комплексный характер.

Установлен различный правовой режим доступа к информации в деятельности органов государственной власти (она может быть как общедоступной, так и ограниченного доступа).

Анализ ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» позволяет нам выделить следующие виды информации в зависимости от категории доступа к ней:

- 1) открытая (общедоступная) информация;
- 2) информацию с ограниченным доступом (которая, в свою очередь, делится на информацию, существующую в виде государственной тайны, и информацию, существующую в виде конфиденциальной информации).

В работе были проанализированы различные виды информации с ограниченным доступом и сделан вывод, что действующее законодательство не в полной мере позволяет реализовать информационные права (в том числе и право на доступ к информации) в связи с наличием противоречий, коллизий и пробелов.

Специфика информации «о деятельности органов государственных органов и органов местного самоуправления» заключается в том, что, во-первых, государственные органы и органы местного самоуправления являются владельцами самого большого объема социально значимой информации, как правило, включающей в себя другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес в силу

своего влияния на все сферы человеческой деятельности. Во-вторых, информационные ресурсы органов власти являются самыми востребованными в обществе. В-третьих, право на доступ к такой информации является сравнительно новым для Российской Федерации, а законодательство в этой сфере – самым молодым.

В свете сказанного актуальными направлениями развития информационного законодательства являются установление четкого правового режима всех видов информации, определение механизма их реализации, содержание и порядок определения конфиденциальной информации (например, принятие Федерального закона «О служебной тайне»), легальное определение понятий «экологическая информация», коммерческой, служебной, профессиональной тайны.

**Во второй главе** диссертационного исследования **«Реализация права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»** исследовались конкретные механизмы реализации рассматриваемого права.

**Первый ее параграф – «Механизм обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»** посвящен анализу различных аспектов реализации права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Новый Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» переводит вопросы права на доступ российских граждан и организаций к информации из теоретических рассуждений в практическую плоскость. Основные его положения направлены на установление условий и способов предоставления гражданам и организациям информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. Таким образом,

указанный закон имеет прямое действие и призван способствовать реализации в Российской Федерации права на информацию.

В соответствии с указанным законом доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться следующими способами:

1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;

3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;

6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

7) другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о

деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами.

В работе проводился подробный анализ указанных способов обеспечения доступа к информации, сделаны предложения о совершенствовании законодательства и правоприменительной практики.

**Второй параграф** данной главы «**Гарантии права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти в Российской Федерации**» посвящен исследованию юридических гарантий реализации рассматриваемого права.

Важнейшей юридической гарантией права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является закрепление российским законодательством перечня сведений, доступ к которым не может быть ограничен ни при каких обстоятельствах.

Другой гарантией, установленной тем же Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", является запрет на отказ в предоставлении информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, доступ к которой не ограничен в установленном законом порядке. В соответствии с ч. 1 ст. 9 ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Судебная защита права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления само по себе выступает важным средством защиты рассматриваемого права. Исходя из ч. 1 ст. 23 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на

доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Однако анализ правоприменительной практики позволяет утверждать, что право на получение информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, по прежнему, не подкрепляется реальными санкциями гражданско-правового характера.

**Третий параграф** второй главы «**Пределы ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти в Российской Федерации**» посвящен анализу ограничений и пределов рассматриваемого права.

Часть 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливая возможность ограничения права и свобод, вместе с тем, определяет, что такие ограничения могут вводиться только при строгом соблюдении некоторых требований.

Во-первых, ограничение должно быть предусмотрено законом.

Во-вторых, оно должно быть необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, то есть преследовать обозначенные в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации конституционно значимые цели.

Таким образом, ограничение права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должно устанавливаться федеральным законом и преследовать конституционно значимые цели. Однако, если с первым критерием (устанавливаться федеральным законом) ситуация более-менее ясна, то вопрос о конституционно значимых целях является куда более сложным.

При решении данного вопроса, по мнению диссертанта, следует опираться на правовые позиции Европейского Суда, который сформулировал

три критерия допустимости ограничения прав и свобод:

- ограничение должно быть предусмотрено законом;
- ограничение должно преследовать правомерные цели;
- и, наконец, оно должно быть необходимо в демократическом обществе.

Как видно, первые два критерия соответствуют установленным Конституцией Российской Федерации, третье же дополняет второе, позволяя более четко определить его рамки. При этом «необходимым» по Конвенции о защите прав человека и основных свобод является ограничение, если его цель является легитимной. Исходя из этого, следует, что любое государственное вмешательство должно отвечать «настоятельной общественной необходимости».

В диссертации автором сделан вывод, что установленные в нормах действующего законодательства ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления выглядят вполне логично. В то же время некоторые вопросы вызывает норма относительно непредоставления информации по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет. Сама по себе она направлена на то, чтобы избавить органы государственной власти и местного самоуправления от дублирования общеизвестной информации. Однако, на практике в связи с этим могут возникнуть и некоторые проблемы, связанные с отсутствием равного доступа к сети Интернет у всех граждан Российской Федерации, изменчивостью самой сети Интернет, в результате чего размещенная в ней информация может быть впоследствии удалена, несоблюдением многими органами власти и организациями требований Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», которые были подробно описаны в диссертационном исследовании.

В таких ситуациях пользователю информации не останется ничего другого, как вновь обратиться с запросом в тот же орган власти. Однако, ему

вновь может быть дан отсылочный ответ, если же даже этого не произойдет, общий срок ответа на оба запроса (30 дней + 30 дней) будет так велик, что информация может вполне утратить свою актуальность (как это часто, бывает, например, при размещении государственных и муниципальных заказов).

В связи с этим представляется, что Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» должен быть дополнен положениями, согласно которым, во-первых, при повторном обращении гражданина или организации с целью получения информации о деятельности органа государственной власти или местного самоуправления, если первый раз ему информация была предоставлена в виде ссылки на печатное СМИ либо официальный сайт, запрашиваемая информация должна быть ему предоставлена в ответе на запрос в полном виде, во-вторых, срок составления ответа на запрос в таком случае должен быть сокращен до 10 дней.

Указанные изменения позволят, по мнению автора, исключить возможность необоснованных ограничений права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и будут способствовать наиболее полной реализации рассматриваемого в настоящей диссертационной работе права.

**В заключении** автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

**Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:*

1. *Лапин С.Ю.* Конституционные критерии допустимости ограничения

права на информацию // Вестник СГАП. 2009. № 5 (79). Саратов. Изд-во: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». С. 57-51 (0,5 п.л.)

2. *Лапин С.Ю.* Виды авторских договоров в соответствии с действующим законодательством // Вестник СГАП. 2009. № 1 (65). Саратов. Изд-во: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». С. 92-95 (0,5 п.л.)

*Статьи в других изданиях:*

3. *Лапин С.Ю.* Основные гарантии обеспечения права доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации//Актуальные проблемы экономики и управления в современном обществе. Сб. статей III Международной ежегодной научно-практической конференции преподавателей (Пермь, 2009). Пермь, изд-во ПИЭИФ., 2009. С. 196-198 (0,3 п.л.)
4. *Лапин С.Ю.* Конституционно-правовое содержание права на доступ к информации // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики// Материалы VI Международной научно-практической конференции (Тольятти, 2009). Тольятти, изд-во ВУиТ, 2009. С. 152-156 (0,3 п.л.);
5. *Лапин С.Ю.* Понятие права граждан на информацию// Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики// Материалы VI Международной научно-практической конференции (Тольятти, 2009). Тольятти, изд-во ВУиТ, 2009. С. 156-161 (0,3 п.л.);
6. *Лапин С.Ю.* К вопросу о содержании права на доступ к информации //Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире. Материалы VI Международной научно-практической конференции. (Тамбов, 2009). Тамбов, изд-во ТГУ, 2009. С. 109-113 (0,2 п.л.)
7. *Лапин С.Ю.* Конституционно-правовое содержание права на доступ к информации // Совершенствование системы управления организацией в современных условиях. Сб. статей VI Международной научно-практической конференции (Пенза, 2009). Пенза, изд-во ПДЗ, 2009. С. 103-107 (0,2 п.л.);
8. *Лапин С.Ю.* Понятие и содержание права граждан на информацию в Российской Федерации//Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире. Материалы IV Международной научно-практической конференции. (Тамбов, 2010). Тамбов, изд-во ТГУ, 2010. С. 47-51 (0,2 п.л.)

