

На правах рукописи

Короткова Маргарита Валерьевна

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

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права

Кабышев Владимир Терентьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина

Велиева Джамиля Сейфаддиновна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», филиал в г. Пятигорске

Мещеряков Александр Викторович

Ведущая организация – ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» (Юридический факультет)

Защита состоится 2 июня 2014 года в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://www.ssla> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан 26 марта 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

Как отмечает Президент РФ В.В. Путин, интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии, а проект «электронное правительство» – нацелен на нужды и запросы граждан, максимально полное раскрытие информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Через электронные технологии необходимо сделать государственный механизм понятным и доступным для общества. Особое

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

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

внимание должно обращаться на фундамент электронной власти – сайты муниципалитетов и субъектов Федерации³.

Предлагается создать систему публичного мониторинга качества медицины, образования, научных результатов, востребованности учреждений культуры⁴.

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

Вопросы, касающиеся реализации права граждан и юридических лиц на информацию, порядка обращения за информацией и осуществления доступа к ней, порядка получения информации, а также обжалования действий органов и должностных лиц, препятствующих ее получению, в том числе в отношении информации о деятельности государства в лице его органов, представляются весьма важными и актуальными и в настоящее время в определенной степени урегулированы нормативными правовыми актами различного уровня, включая Конституцию РФ. Положениями нормативных актов непосредственно гарантированы права гражданина на знакомство с материалами, имеющими отношение к нему, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом, на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, свободу слова, на информацию о состоянии окружающей среды и др.

³ См.: Путин В.В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/06/demokratia.html> (дата обращения: 15.06.2013).

⁴ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 дек.

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

Особую значимость право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти приобретает в условиях проводимой административной реформы, направленной на обеспечение открытости органов публичной власти, борьбу с коррупцией и должностными злоупотреблениями. Примечательно, что Президент РФ обязал Правительство обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах государственных органов до 15 июля 2013 г.⁵, что является важным шагом в совершенствовании конституционных основ развития органов государственной власти.

В Российской Федерации созданы и действуют электронные средства общения между гражданами и органами публичной власти. Электронная форма общения граждан позволяет получать информацию, минуя личное посещение государственных органов. Граждане не только получают информацию о работе органов власти посредством глобальной сети Интернет, но и имеют возможность воспользоваться государственными услугами в электронной форме.

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

Несмотря на практическую значимость права на доступ к информации о деятельности государственных органов, его важную роль в осуществлении государственной политики, направленной на создание информационного общества, до последнего времени не было уделено должного внимания конституционным основам взаимодействия государственных органов и граждан в указанной сфере. Все более возрастающая роль информации в современном мире, активное внедрение информационных технологий в деятельность органов публичной вла-

⁵ См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

сти, неизбежность перехода общества к прямой интернет-демократии, коллизии и пробелы в правовом регулировании свидетельствуют об актуальности темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы. Тема диссертационного исследования носит комплексный междисциплинарный характер. До настоящего времени цельного теоретического исследования конституционных основ взаимодействия органов публичной власти РФ и гражданина в информационной сфере не проводилось. В юридической науке взаимодействие государственных органов и гражданина в информационной сфере рассматривалось с позиции административно-правового и информационно-правового регулирования; исследовались конституционно-правовые вопросы принципа транспарентности судебной власти. Представители науки конституционного права уделяли внимание информационному взаимодействию указанных субъектов только в контексте изучения более общей темы – прав и свобод человека и гражданина. Настоящая диссертационная работа является первым исследованием по заявленной проблематике.

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

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

Важную роль в раскрытии темы диссертации сыграли научные разработки в области информационного права, а также других отраслей правоведения: И.Л. Бачило, О.А. Городова, Ю.И. Гришаевой, Е.В. Ильговой, В.А. Кибанова, Н.Н. Ковалевой, В.А. Копылова, Н.Ю. Корченковой, Л.Т. Масловой, А.В. Минбалеева, Д.В. Огородова, И.Ю. Павлова, О.Н. Подольской, В.А. Пожилых, Л.К. Терещенко, Е.В. Холодной, А.В. Шамраева и др.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, связанных с обеспечением и реализацией конституционного права на доступ к информации о деятельности публичных субъ-

ектов как основы взаимодействия государственных органов и граждан в информационной сфере.

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

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

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

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

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

- охарактеризовать права и свободы человека и гражданина в информационной сфере, разработать критерии их классификации;

- определить право на доступ к информации, а также его соотношение с правом на информацию;

- определить место и роль права гражданина на доступ к информации в системе прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ;

- установить границы взаимодействия граждан и органов публичной власти в области обмена информацией;

- охарактеризовать формы информационного обеспечения как составляющие информационного взаимодействия общества и государства и выявить особенности их использования в деятельности институтов публичной власти;

провести классификацию информационных технологий, выступающих основой подобного взаимодействия органов публичной власти и гражданина;

охарактеризовать гарантии взаимодействия гражданина и органов публичной власти в указанной сфере;

определить понятие и сущность конституционно-правового механизма взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере;

показать влияние конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в указанной области.

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

В качестве **нормативно-правовой базы исследования** использованы Конституция РФ, федеральные законы, постановления и определения Конституционного Суда РФ. Также были изучены международные нормативно-правовые акты, подзаконные нормативные акты, составляющие основы регулирования взаимоотношений органов государственной власти и гражданина в информационной сфере.

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

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

С помощью метода анализа и синтеза были исследованы теоретические категории, например право на информацию, а также соотношение информационных прав. Системный метод позволил рассмотреть место и роль права на доступ к информации в системе прав и сво-

бод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ. На основе логического метода познания исследован механизм взаимодействия граждан и органов публичной власти в информационной сфере, а также характер их взаимоотношений в процессе получения и использования информации.

Социологический метод использовался при проведении опроса государственных служащих по вопросам взаимодействия последних с гражданами и оформлении его результатов. Формально-юридический метод позволил не только определить категориальный аппарат исследования, но и выявить их основные признаки и основания классификации.

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

На защиту выносятся следующие положения, отражающие новизну проведенного исследования:

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

2. Право на доступ к информации представляет собой правомочия по поиску и получению любых сведений, включая информацию о деятельности государственных органов, независимо от их формы и источ-

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

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

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

5. Комплексный анализ форм информационного обеспечения граждан позволил выделить следующие их виды в зависимости от типа материального носителя информации, способа ее выражения, формы информационного обеспечения; от источника закрепления; от субъекта, который выступает инициатором информационного обеспечения; от материальной основы предоставления информации; от способа ее выражения.

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

максимально конкретизировать нормы о порядке участия граждан на заседаниях коллегиальных органов публичной власти (ст. 6, 15), в

частности права и обязанности граждан, их роль в принятии решений и т.д.; о порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации органов власти (ст. 24);

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

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

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

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

6) доступ к информации – возможность поиска и получения информации».

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

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

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

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

к необходимой информации и единообразию практики применения и соблюдения закона.

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

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования предопределена актуальностью проблем, рассмотренных в диссертации. Исследование проблемных аспектов конституционных основ подобного взаимодействия позволяет выявить недостатки, имеющиеся в действующем законодательстве об информации, что может послужить основой для совершенствования действующего законодательства, а также для анализа практической деятельности органов публичной власти при реализации информационной функции.

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

Материалы исследования могут быть использованы при написании монографий, учебников и учебно-методических пособий, а также в процессе преподавания таких дисциплин, как «Конституционное право», «Муниципальное право», «Информационное право».

Апробация результатов исследования. Сформулированные в диссертационном исследовании теоретические положения и выводы обсуждались и были одобрены на заседании кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», отражены в 8 опубликованных статьях, в том числе 3 – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки РФ. Основные положения диссертационного исследования были обсуждены на международно-практических конференциях: «Защита прав и свобод человека и гражданина: реалии, перспективы» (17 ноября 2010 г., г. Саратов), «Законность и правопорядок в современном обществе» (2010 г., г. Новосибирск), «Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права» (26 января 2011 г.,

г. Саратов), «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (1-2 июля 2013 г., г. Саратов).

Внедрение результатов исследования осуществлялось в процессе проведения семинарских занятий по курсу «Конституционное право России» для студентов ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Структура диссертации предопределена объектом, предметом и целью исследования, внутренней логикой. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и специальной литературы и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность темы диссертационного исследования, научная новизна и степень ее научной разработанности; определены цели, задачи, объект, предмет, теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Первая глава **«Право граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации»**, состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и характеристике права человека на информацию в конституционной системе прав и свобод человека и гражданина, а также его соотношению с правом на доступ к информации, определению доступа к информации как гарантии открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В первом параграфе **«Право на информацию и право на доступ к информации: понятие, особенности, соотношение»** автор указывает, что среди основных прав и свобод, закрепленных в Основном Законе Российского государства, особое место занимают права и свободы человека в информационной сфере, поскольку Россия в настоящее время находится на этапе становления и развития информационного общества.

Право на информацию представляет собой комплексное правовое образование, включающее в себя основные конституционные правомочия в информационной сфере – искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Право на информацию отнесено к основным правам человека, оно тес-

но корреспондирует с правом свободно выражать свое мнение и составляет ядро демократии.

Автор рассматривает право на доступ к информации и право на информацию как часть и целое. Под доступом к информации предлагается понимать ознакомление с информацией на любом законном основании. Ввиду этого право на доступ к информации, так же как и право на информацию, составляет ядро правового статуса личности, положено в основу всех других прав и свобод, установленных иными нормативными актами; закрепляется за каждым человеком и гражданином; характеризуется всеобщностью; выступает в качестве предпосылки любого правоотношения в конкретной сфере, постоянного, неотъемлемого права каждого участника правоотношения и гарантируется конституционно установленной обязанностью, закрепленной в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. При этом право на доступ к информации является обязательным элементом права на информацию.

Проведенный анализ научных взглядов на проблему права на информацию и доступа к ней, конституционных норм, закрепляющих это право, дал автору возможность раскрыть содержание этого права, которое обусловлено особенностями его предмета и складывается из различных видов операций с информацией в правовой форме, осуществляемых человеком в процессе участия в информационном взаимодействии общества и государства. Право на информацию включает в себя комплекс правомочий по поиску, получению, передаче, производству и распространению любыми законными способами информации общественно значимого характера. В результате диссертант приходит к выводу о том, что ведущее место в структуре рассматриваемого права занимает право на доступ к информации.

Во втором параграфе **«Доступ к информации о деятельности государственных органов Российской Федерации как гарантия их открытости»** рассматривается вид информации, доступ к которой обеспечивается органами государственной власти и органами местного самоуправления, а именно информации о деятельности указанных органов.

Автором предложено классифицировать информацию о деятельности публичных органов следующим образом:

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

исходя из уровня осуществления публичной власти на: информацию о деятельности федеральных органов власти; информацию о деятельности органов власти субъектов РФ; информацию о деятельности органов местного самоуправления.

В целях совершенствования законодательства в указанной сфере, по мнению диссертанта, необходимо закрепить в законодательстве о тайне исчерпывающий перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа; тщательно проработать и законодательно закрепить процедуры ограничения доступа к документам, исключающие сокрытие открытых для доступа сведений и установить ответственность за сокрытие под предлогом тайн сведений, доступ к которым запрещается ограничивать законами Российской Федерации; внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Несомненно, существующее российское законодательство в рассматриваемой сфере подлежит дальнейшему совершенствованию, поскольку ресурсы для расширения транспарентности органов власти еще далеко не исчерпаны.

Третий параграф **«Место права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации»** посвящен комплексному анализу соотношения права на доступ к информации о деятельности публичных органов власти и других конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая, что само право на доступ к информации о деятельности органов власти и органов местного самоуправления является составляющей конституционного права на информацию, можно констатировать, что право на доступ к информации является составной частью большинства прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ. При этом, в зависимости от субъектного состава, объема информации, право на доступ к информации может выступать как первоосновой для одних прав, так и способом реализации других.

При определении места права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в системе прав и свобод человека, затрагивающих неприкосновенность частной жизни и все ее составляющие, приоритет принадлежит последним. Такая позиция законодателя признана обоснованной ввиду того, что в правовом государстве, каким стремится стать Россия, на первый план должны быть выдвинуты интересы личности, так как благополучие страны зависит от благополучия граждан.

Право на доступ к информации о деятельности органов власти представляет собой неотъемлемую составляющую конгломерата прав на судебную защиту, поскольку без реализации права на доступ к информации о деятельности правоохранительных органов и судов, права граждан в уголовном, гражданском и других видах судопроизводств не могут быть реализованы или реализованы с существенными процессуальными нарушениями.

Для всех прав, закрепленных в Конституции РФ, безотносительно к тому, к какой группе прав они относятся, право на доступ к информации выступает как принципиальная предпосылка их эффективной реализации. В связи с этим право на доступ к информации о деятельности публичных органов власти, как считает автор, следует рассматривать в качестве связующего элемента всей системы основных прав и свобод, так как только при условии его соблюдения может идти речь о фактической реализации личных, политических, социальных, экономических, экологических и культурных прав и свобод.

Вторая глава **«Конституционно-правовой механизм взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере в Российской Федерации»**, включающая два параграфа, посвящена комплексному исследованию форм информационного обеспечения граждан, используемых в деятельности органов публичной власти, а также определению влияния современных информационных технологий на эффективность обеспечения конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов.

В первом параграфе **«Формы информационного обеспечения граждан как составляющие взаимодействия граждан и органов государственной власти»** автор указывает, что в российской правовой науке отсутствует единая точка зрения на вопрос о понятии и конкретных формах информационного обеспечения. Информационное обеспечение граждан является обязательной составляющей информационного обеспечения органов власти и представляет собой совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и предоставления информации гражданам.

Диссертантом предложены классификации форм информационного обеспечения как составляющей взаимодействия граждан и органов публичной власти в информационной сфере, в основу которых положены следующие критерии: вид материального носителя информации, способы ее выражения, подвиды; источник закрепления; субъект, выступающий инициатором информационного обеспечения; материальная основа предоставления информации.

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

Наряду с такими формами информационного взаимодействия, как устная и документированная, автор предлагает выделять «смешанную», в качестве которой необходимо рассматривать форму предоставления информации через сети связи общего пользования, поскольку использование указанных сетей предполагает предоставление информации в виде электронного документа, как это следует из положений Закона об информации, информационных технологиях и о защите информации, который доводится непосредственно до граждан в аудиовизуальной форме.

Одной из традиционных и наиболее распространенных форм взаимодействия государства в лице его органов и общества является обнародование (опубликование) информации о своей деятельности в средствах массовой информации. Прежде всего, это, конечно же, опубликование нормативных актов, поскольку в соответствии со ст. 15 Конституции РФ неопубликованные законы не применяются. Данный способ характеризуется инициативностью органа власти, на который возложена обязанность, ограниченная установленными в законодательстве сроками по опубликованию принимаемых нормативных актов. Поскольку здесь инициатива исходит напрямую от органа власти то, по мнению автора, можно говорить о том, что гражданин при этом выступает пассивным участником такого взаимодействия. В данном случае до гражданина лишь доносится та или иная информация, предоставляя ему право выбора: воспользоваться предоставленными сведениями или нет. Применение полученной информации в конкретной ситуации свидетельствует о вовлеченности гражданина в деятельность органов публичной власти, поскольку именно он реализует на практике решения государственных органов.

Все большую популярность и распространение в последнее время приобретает такой способ взаимодействия граждан и органов публичной власти, как предоставление государственных услуг в сети Интернет. В соответствии с Федеральной целевой программой «Электронная Россия» в Российской Федерации должны быть созданы условия для эффективного взаимодействия государства и общества на основе использования информационных и коммуникационных технологий. На

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

Вместе с тем, несмотря на видимые преимущества документированной формы взаимодействия указанных субъектов, наличие разнообразных средств обмена данными, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, в настоящее время действующее законодательство в указанной сфере недостаточно совершенно и требует внесения соответствующих изменений и дополнений.

Важной разновидностью устной формы информационного взаимодействия граждан и публичных органов власти является присутствие граждан на заседаниях таких органов. Однако данную форму получения информации нельзя однозначно отнести только к устной информации, поскольку в этом случае, наряду с восприятием устной речи, происходит и визуальное восприятие происходящих событий. Именно возможность присутствия граждан на коллегиальных заседаниях государственных органов способствует их вовлечению в процесс обсуждения принимаемых решений, что, несомненно, повышает доверие к деятельности органов государственной власти, а также сокращает барьеры между гражданином и государством. При этом последнее становится более транспарентным и доступным, чем десятилетия назад, а отсутствие публичности принимаемых властных решений приводит к утрате доверия общества к государству, а также нарушению социальной договоренности.

Анализ существующих форм информационного взаимодействия и органов публичной власти показал, что информирование граждан посредством ответа на запросы является одним из распространенных и традиционных способов получения гражданами информации о деятельности органов публичной власти. Вместе с тем среди форм информационного обеспечения неэффективным представляется такой способ информационного обеспечения граждан, как ознакомление пользователей с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды.

Предлагается авторское определение конституционно-правового механизма взаимодействия органов публичной власти и граждан в информационной сфере, под которым следует понимать взаимосвязанную и согласованную совокупность юридических средств, методов, принципов, направленных на реализацию основных прав субъектов

информационного взаимодействия, порядок применения, гарантии их обеспечения, а также установление баланса соблюдения интересов органов публичной власти и граждан в информационной сфере.

Во втором параграфе **«Применение информационных технологий при взаимодействии граждан и государственных органов Российской Федерации»** определяется роль современных информационных технологий в процессе информационного взаимодействия общества и государства; исследуются различные точки зрения на определение информационных технологий. Представляется, что без использования современной системы информационно-коммуникационных технологий довольно сложно реализовать задачи обеспечения конституционных прав граждан по доступу к информации как основы информационного взаимодействия общества и государства.

Проводя исследование различных видов информационных технологий, используемых в процессе взаимодействия граждан и органов публичной власти в информационной сфере, диссертант предлагает их классификации. В целом все классификации достаточно условны, одни виды технологий поглощаются другими. Однако их разработка и применение имеют важное практическое значение, поскольку позволяют глубже уяснить суть изучаемого термина.

Автор рассматривает основные требования, предъявляемые к информации, размещаемой органами публичной власти в сети Интернет, такие как полнота, достоверность и актуальность. Отсутствие, неполнота или неточность информации влекут моральные и материальные потери, не сопоставимые с затратами на ее обработку и услуги по предоставлению пользователю. Количество, качество и доступность информационных ресурсов о деятельности органов публичной власти во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом сообществе. Полнота, достоверность, актуализация, своевременность, непротиворечивость, уровень защищенности информационных ресурсов и сбалансированность этих показателей характеризуют качество информационных услуг, оказываемых государственными органами и органами местного самоуправления. Недостаточная информированность общества является одной из причин разбалансированности экономики, деформирует правосознание граждан, повышает риск принятия неверных решений в области управления, существенно осложняет развитие правового государства и рыночной экономики. Об этом свидетельствует также и опрос, проведенный среди государственных служащих г. Саратова (приложение).

Проведенное анкетирование государственных служащих показало, что на сегодняшний день граждане обладают достаточной информацией о

деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, о чем свидетельствует возросшее количество обращений граждан в указанные органы. Как отмечают опрошенные, документооборот органов публичной власти заметно увеличился в связи с вступлением в силу Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

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

Однако качество информационных услуг, на основе которых строится взаимодействие граждан и органов публичной власти, предопределяется возможностями свободного доступа к информационным ресурсам, находящимся в распоряжении государства, использованием и распространением содержащейся в них информации, которые в настоящее время значительно расширяются за счет развития «электронного правительства» (www.gosuslugi.ru). Поскольку приоритетом России является создание инфраструктуры публичного доступа к деятельности государства и к государственным услугам, предоставляемым в электронном виде, полагаем, что успешное «электронное правительство» должно постепенно войти в повседневную жизнь граждан.

Отмечается, что результаты внедрения современных информационных технологий в органах государственной власти носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам. На сегодняшний день практически отсутствуют государственные услуги, которые могут

быть получены гражданином или организацией без непосредственного посещения государственного органа.

Использование в деятельности органов государственной власти закрытых технологий, отсутствие единой государственной политики, опоры на идеологию открытых информационных систем (открытых стандартов) снижают экономическую эффективность создания и развития информационных систем, нарушают права граждан и организаций на равный доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

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

Автор приходит к выводу, что в настоящее время информационные технологии развиваются быстрее, чем их правовое регулирование. Ввиду этого в науке предлагается активизировать процесс разработки информационного законодательства, которое и является основным инструментом реализации анализируемого права гражданина и человека на информацию. Необходимо актуализировать деятельность институтов гражданского общества по осуществлению высококвалифицированной подготовки органов государственной власти для обеспечения эффективной деятельности в информационной сфере.

В третьей главе **«Проблемы обеспечения эффективности взаимодействия органов публичной власти и гражданина в информационной сфере в России»**, состоящей из двух параграфов, исследуются гарантии информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти, а также их влияние на эффективность такого взаимодействия.

В первом параграфе **«Понятие, содержание и виды гарантий взаимодействия граждан и органов публичной власти в России»** рассматриваются как общие, так и специальные, юридические гарантии. Одной из наиболее значимых, по мнению автора, специальных юридических гарантий и конституционной основой информационного взаимодействия общества и государства являются положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, возлагающие на органы публичной власти обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Данная обязанность распространяется на все без исключения органы публичной власти и находит свое отражение в самых разнообразных сферах жизнедеятельности.

К гарантии взаимодействия граждан и органов публичной власти следует отнести и норму ч. 2 ст. 26 Конституции РФ, гарантирующую возможность пользоваться своим родным языком.

Положения ч. 4, 5 ст. 29 Конституции РФ выступают одновременно и как конституционные гарантии взаимодействия общества и государства в информационной сфере, и как правовые основы права на информацию.

Взаимодействие граждан и органов публичной власти, реализуемое посредством обращения к указанным органам с запросом, регламентируется положениями ст. 33 Конституции РФ.

Таким образом, к конституционным гарантиям взаимодействия общества и государства в информационной сфере относятся общие (идеологические, политические, экономические, организационные, общественные) и специальные гарантии. При этом среди последних можно выделить такие конституционно установленные гарантии, как обязательность опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина; обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; пользование своим родным языком; право свободно искать, получать информацию любым законным способом; свобода массовой информации, доступ к информации о состоянии окружающей среды, которые логически завершаются гарантиями правосудия.

Во втором параграфе **«Влияние конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере в Российской Федерации»** в рамках исследования вопроса о влиянии конституционно-правовых гарантий на эффективность взаимодействия человека и гражданина и органов публичной власти в информационной сфере особое вни-

вание уделяется специфике их влияния на отношения, складывающиеся между органами публичной власти и гражданами, касающиеся проблем предоставления властными структурами информации с учетом положения законодательства о персональных данных; предоставления экологической информации; использования средств массовой информации для информационного обеспечения граждан сведениями о своей деятельности; реализации таких отношений в аспекте обеспечения информационной безопасности, как важной составляющей государственной политики Российской Федерации; реализации гарантий правосудия.

Устанавливается, что право граждан на доступ к информации, его защита обеспечиваются возможностью обжалования действий и решений должностных лиц органов публичных власти, которыми нарушается это право.

Один из эффективных подходов совершенствования законодательства состоит в проведении системного анализа действующей нормативной правовой базы как правовой гарантии реализации информационных прав и свобод в целях выявления имеющихся в ней пробелов. На этой основе также следует предложить разработку дополнительного правового механизма для достижения целей гармонизации соответствующего законодательства, придания ему черт комплексности и создания полноценной системы правовых основ для всесторонней реализации информационных прав и свобод.

Таким образом, с учетом наработанного опыта национальных законодательств, а также таких организаций, как Европейский союз, ЮНЕСКО и Организация Объединенных Наций (ООН), в России создан комплекс правовых гарантий реализации права на информацию и на доступ к ней, что позволит усовершенствовать систему государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

Диссертант отмечает, что правовыми гарантиями обеспечивается, прежде всего, институт доступа к информации, реализуемый на практике такими способами, как: обнародование (опубликование); размещение информации о своей деятельности в сети Интернет, в помещениях, занимаемых государственными органами власти, через библиотечные и архивные фонды; присутствие граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов, а также подготовка ответов по запросу пользователей информации. Следовательно, возникает необходимость в совершенствовании законодательства о праве на информацию и на доступ к ней в целях правового оформления и других возможностей органов государственной власти, наработанных ими за последнее десятилетие.

Представляется, что можно создать дополнительный правовой механизм реализации права на информацию в сфере государственного управления. Именно право на информацию сегодня начинает неуклонно завоевывать признание в мире, так как все чаще в сознании граждан укореняется идея, что государственные органы создают и хранят информацию не для себя, а ради общественного блага.

В заключении диссертационного исследования формулируются основные выводы и предложения; обозначаются проблемы, которые нуждаются в дальнейшем, более глубоком изучении.

Приложение содержит результаты анкетирования специалистов органов местного самоуправления (администраций районов г. Саратова).

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки РФ

1. *Короткова М.В.* Формы информационного обеспечения граждан, используемые в деятельности органов публичной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 3 (86). С. 73- 76 (0,28 п.л.).

2. *Короткова М.В.* Место конституционного права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в системе конституционных прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 4 (87). С. 59-63 (0,31 п.л.).

3. *Короткова М.В.* К вопросу об ответственности должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за нарушения права граждан на доступ к информации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. № 1 (90). С. 54- 57 (0,31 п.л.).

Публикации в иных изданиях

4. *Короткова М.В.* К вопросу о доступе к информации о деятельности органов публичной власти // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов I Международной научно-практической конференции / под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С.137-140 (0,23 п.л.).

5. *Короткова М.В.* Право на информацию в системе прав и свобод человека // Защита прав и свобод человека и гражданина: реалии, перспективы: сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции (Саратов, 17 ноября 2010 г.). Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 11-13 (0,14 п.л.).

6. *Короткова М.В.* Информационная сфера: понятие, цели // Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права: материалы Международной научно-практической конференции / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2011. С. 140-141 (0,14 п.л.).

7. *Короткова М.В.* К вопросу о реализации права граждан на доступ к информации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12. С. 188-194 (0,34 п.л.).

8. *Короткова М.В.* Некоторые проблемы взаимодействия публичной власти Российской Федерации и гражданина в условиях информационной сферы: конституционный аспект // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ: материалы VI Международной научно-практической конференции. Вып. 6. Саратов: Саратовский источник, 2013. С. 96-99 (0,31 п.л.).

Подписано в печать 25.03.2014 г. Формат 60х84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 120 экз. Заказ 120

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

