

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы обеспечения конституционного права граждан на доступ к социально значимой информации. Проанализировано при этом и практическое закрепление этого права в российском законодательстве.

Основным положением Конституции РФ, закрепляющим право на доступ к информации, является ч. 4 ст. 29, которая устанавливает, что каждый гражданин имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом.

Статья 24 Конституции РФ также закрепляет обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Право на доступ к информации экологического характера гарантируется ст. 42 Конституции РФ, согласно которой каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о ее состоянии.

Важной нормой, гарантирующей гражданам доступ к правовой информации, является ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Согласно этому конституционному положению законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Таким образом, основополагающее регулирование доступа к информации, открытости органов власти, прозрачности управленческих процедур и принимаемых ими решений закрепляется Конституцией РФ.

Конституционные нормы получили свое дальнейшее развитие в других актах законодательства Российской Федерации.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» [1], действовавшего вплоть до 9 августа 2006 года, государственные органы были обязаны создать собственные информационные

ресурсы и предоставить условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов.

В соответствии с терминологией, закрепленной в ст. 2 этого закона, под государственными информационными ресурсами понимались «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)».

Часть 1 статьи 13 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» предусматривала гарантии предоставления сведений государственными органами и органами местного самоуправления. Так, согласно положениям этой статьи органы государственной власти должны создать доступные для каждого информационные ресурсы «по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес».

Итак, еще в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» были конкретизированы нормы Конституции РФ и была предусмотрена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по информированию граждан о своей деятельности посредством создания общедоступных информационных ресурсов.

Таким образом, в бывшем базовом законе в информационной сфере были заложены основы реализации права граждан на доступ к информации.

Однако основная проблема применения закона заключалась в том, что не существовало нормативно сформулированного подхода к тому, каким должно быть содержание этих ресурсов.

Практическому решению этой проблемы частично способствовали:

1. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 года №98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» [2], принятое в целях обеспечения реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности Правительства РФ и органов исполнительной власти.

Федеральным органам исполнительной власти предписано:

– обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным настоящим постановлением;

– своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет;

– систематически информировать граждан и организации о деятельности федеральных органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Кроме того, данным постановлением утвержден достаточно внушительный (57 пунктов) «Перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования».

Нормативно-правовые акты, предусмотренные настоящим перечнем, размещаются в информационных системах общего пользования с указанием сведений об их официальном опубликовании.

То есть федеральные органы исполнительной власти обязаны своевременно и регулярно размещать информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет.

Но, к сожалению, не все федеральные органы исполнительной власти приняли к испол-

нению данное постановление, что привело к судебным прецедентам со стороны общественных организаций и даже физических лиц. Так, например, исковые заявления Института развития свободы информации в один из московских судов и гражданина Вдовина Ю.И. в Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга. Гражданин Вдовин Ю.И. обратился с заявлением о признании незаконным бездействия ряда федеральных министерств и ведомств, выразившегося в неразмещении названными органами в сети Интернет информационных ресурсов о своей деятельности, а это нарушает его права, предусмотренные ст. 29 Конституции РФ.

В решении суда [3] усматривается, что размещенная на них информация не содержит в полном объеме сведений, перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 года №98.

В соответствии со ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, принял решение об обязанности соответствующих органов государственной власти устранить в полном объеме допущенное нарушение прав гражданина или препятствие к осуществлению гражданином своих прав.

К сожалению, до настоящего времени на сайтах некоторых федеральных органов государственной власти публикуются лишь отдельные блоки социально значимой информации. Данное утверждение базируется на результатах ежегодного мониторинга официальных сайтов государственных органов, который проводит Институт развития свободы информации.

2. Постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 года №534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» [4].

Планировалось, что эксперимент будет проводиться в течение 2006 года в 10 субъектах РФ. Были созданы государственные юридические бюро, которые оказывают консультации по правовым вопросам в устной и письменной формах, составляют заявления, жалобы, ходатайства и др. документы правового характера, а также представляют малоимущих граждан в гражданском судопроизводстве и представляют интересы в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Указанная юридическая помощь оказывается бесплатно для отдельных категорий населения.

К величайшему сожалению, администрация Оренбургской области не прислушалась к нашей просьбе об участии в этом эксперименте на базе Центра правовой информации и социальных программ [5]. Поэтому государственная система оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам заработала (и без нашего участия) и эксперимент был продолжен на 2007 год [6], и на 2008 год выделено соответствующее бюджетное финансирование [7].

3. В Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [8] основные положения, касающиеся доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, изменились крайне незначительно.

Согласно ст. 3 этого закона правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на принципах установления ограничений доступа к информации только федеральными законами, а также открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Право на доступ к информации определено ч. 1 ст. 8 нового базового закона в информационной сфере: «граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» среди прочего не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну). То есть в силу общественной значимости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления законодателем предусмотрены вышеуказанные

гарантии доступа заинтересованных лиц к такой информации. Доступ к этим ресурсам должен быть открытым, за исключением сведений, подпадающих под понятия «государственная тайна» или «служебная тайна».

Исходя из смысла ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться либо путем предоставления, в частности по запросу, либо путем распространения, в частности посредством размещения ресурсов на официальных сайтах соответствующих органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Наконец, ст. 12 этого закона предписывает государственным органам и органам местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями создать информационные системы и обеспечить доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации.

4. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 года № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» [9].

Данное Постановление устанавливает необходимость перехода федеральными органами исполнительной власти с 1 января 2008 года на оказание гражданам и организациям государственных услуг, связанных с обменом сведениями, содержащимися в базах данных информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления с использованием программно-аппаратных средств и телекоммуникационной инфраструктуры общероссийского государственного информационного центра.

Не менее важной проблемой является доступ к судебной информации, который на данный момент реализуется следующими документами:

– Информационное письмо № ВАС-С01/УИС-984 от 12 июля 2007 года по поводу функ-

ционирования и информационного наполнения интернет-сайтов арбитражных судов;

– Положение по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации [10];

– а также нормативные документы, определяющие разработку и функционирование Государственной автоматизированной системы «Правосудие» и автоматизированной информационной системы «Кодекс: Судопроизводство».

Можно надеяться, что основным нормативным документом в этой сфере станет Федеральный закон «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации», проект которого прошел экспертизу в Общественной палате РФ и в настоящее время находится в портфеле Государственной Думы РФ [11].

Внедрение технологий электронного судопроизводства и создание банка судебных решений позволят решить проблему открытости судов, доступности для пользователей материалов судебной практики.

В заключение следует отметить, что в России до сих пор не принят федеральный закон, регулирующий механизм реализации права каждого на получение информации о деятельности государственных органов всех ветвей власти. Но важность и актуальность принятия такого закона очевидна.

Поэтому в 2007 году законодатель предложил проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», разработанный в соответствии с п. 25 Плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2004 год [12].

Этот закон должен установить обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также общественных и коммерческих организаций по созданию системы оперативного обслуживания граждан информацией, касающейся их прав и свобод, а также другой необходимой им в повседневной жизни информации с использованием действующей структуры органов социального обеспечения, библиотек, жилищно-эксплуатационных контор (это особенно важно в связи с проходящей реформой системы ЖКХ) и т.п.

В этом законе предполагается установить порядок оперативного информационного обслуживания людей, не удовлетворенных информацией в месте их пребывания, государственными органами более высокого уровня без повторного обращения этих людей в какой-либо государственный орган. Такой порядок обслуживания людей определяет один из самых интенсивных потоков запросов на информацию при реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [13]. Это, в свою очередь, существенно повысит общественную значимость результатов выполнения данной федеральной целевой программы.

Законопроект устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности.

Настоящий законопроект разработан с учетом положений Федеральной целевой программы «Электронная Россия», предусматривающей повышение информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления через развитие и широкое применение в их деятельности ИКТ с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями.

Особенность законопроекта заключается в том, что он впервые законодательно устанавливает доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в электронной форме. В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют свои информационные системы в сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

Одновременно разработаны изменения в КоАП РФ, предусматривающие ответственность должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за нарушение права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также изменения в Закон РФ «О средствах массовой информации».

С учетом вышеизложенного и принимая во внимание Концепцию использования ИТ в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года [14], предусматривающую в качестве одной из приоритетных задач государственной политики в сфере использования ИТ повышение информационной открытости деятельности федеральных органов государственной власти, доступности соответствующей информации для граждан и организаций, принятие настоящего законопроекта обеспечит информационную открытость органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах гражданского общества, будет способствовать эффективному взаимодействию органов власти и общества.

Данный проект в марте 2007 года был представлен автору данной статьи Кутузову В.И. как

эксперту Комитета по правовой информации и информатизации Ассоциации юристов России.

Несмотря на некоторые недостатки, проект Федерального закона «О доступе к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления» вообрал в себя многие концептуальные наработки своих предшественников и других нормативных документов. Об этом, в частности, говорит его базовый принцип, закрепленный в ст. 3 законопроекта – презумпция доступности и открытости официальной информации с определенными федеральными законами изъятиями из этой презумпции в пользу соответствующих личных, общественных и государственных интересов [15].

И самое интересное, что закон наконец-то принят Государственной Думой и направлен в Совет Федерации.

Список использованной литературы:

1. ФЗ от 20.02.95 №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу), в связи с принятием от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // РГ.– №165.– 2006.– 29 июля.
2. СЗ РФ.– 2003.– №7.– Ст. 658.
3. Решение по делу №2-1133/05.
4. СЗ РФ.-2005.-№35.-Ст. 3615 (с изм. и доп., внесенными Постановлением Правительства РФ от 13.11.2006 № 676 // СЗ РФ.-2006.– №47.– Ст. 4906).
5. Кутузов В.И. К вопросу о необходимости развития одного из приоритетных направлений совершенствования юридического образования // Журнал «Информационное право».– Москва: ИГ Юрист.– 2005.– №2.
6. Постановление Правительства РФ от 13.11.2006 №676 «О продлении на 2007 год срока проведения эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам».
7. Постановление Правительства РФ от 03.03.2008 №135 «О государственных юридических бюро».
8. РГ.– №165.– 2006.– 29 июля.
9. СЗ РФ.– 2007.– №53.– Ст. 6627.
10. Утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24.11.2004.
11. Федотов М.А. Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации // Информационное право.– Москва.– №2.– 2007.
12. Утвр. Распоряжением Правительства РФ от 13.01.2004 № 33-р.
13. Утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65.
14. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р.
15. Кутузов В.И., Масюто О.М. Правовые аспекты использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти // Сб. материалов Региональной НПК «Современный этап в реформировании системы ОГВ и МСО».– Оренбургский филиал УРАГС, 2007.

Данная статья подготовлена в рамках выполнения проекта №08-03-81301 а/у, финансируемого РГНФ в 2009 году.