

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ
В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Е. Г. Иншакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 марта 2012 г.

Аннотация: статья посвящена вопросам реализации прав граждан на доступ к информации в рамках мероприятий по развитию электронного правительства. На основе анализа нормативно-правового и научного материала автором проведено исследование проблем в данной сфере.

Ключевые слова: информация, доступ к информации, электронное правительство.

Abstract: article is devoted to the exercise of the right of citizens to the access to information during the e-Government formation. On the basis of analysis of scientific works and regulatory legal acts author deals with the problems in this area.

Key words: information, access to the information, e-Government.

В ст. 29 Конституции Российской Федерации провозглашено: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ч. 4)¹. «Реализация гражданином права на доступ к информации возможна посредством совершения им действий, связанных с поиском или получением информации. Право искать и получать информацию взаимно дополняют друг друга и обозначают две стороны одного и того же отношения, а в совокупности составляют намерение и результат, который обеспечивается правом искать и обязанностью другой стороны предоставлять, обеспечивать получение»².

Быстрое развитие и внедрение в жизнь новейших информационных технологий, ускорение и упрощение информационных процессов, снижение административного бремени за счет увеличения скорости административных процедур, устранение пространственных барьеров, сокращение финансовых расходов, повышение гибкости и управляемости процессов передачи информации, повышение открытости власти дают возможность значительно улучшить качество обеспечения граждан информацией, непосредственно затрагивающей их права³.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

² Ильгова Е. В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 7–8.

³ Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев в своей статье «Россия, вперед!» справедливо отметил, что «распространение современных информационных технологий, которому мы будем всячески содействовать, дает беспрецедент-

В частности, это определено в действующих нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих взаимоотношения участников при осуществлении права на доступ к информации. Во исполнение законов принят ряд мер по созданию организационной и правовой основы регулирования процессов взаимодействия государства и общества с учетом внедрения современных информационных технологий. Нормы, регулирующие право на доступ к информации, содержатся в различных актах (например, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 8)⁴, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ст. 9–11)⁵ и др.).

Следует отметить, что некоторые позитивные изменения в сфере реализации прав граждан на доступ к информации стали происходить после принятия в рамках реализации концепции электронного правительства Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», главной целью которой было «создание инфраструктуры электронного правительства, обеспечивающей доступ к информации о деятельности и услугах органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие и единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти, что позволит снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан»⁶.

Основными итогами данной программы стало создание системы межведомственного электронного взаимодействия и портала государственных услуг⁷. «Портал государственных услуг эволюционирует от справочника по услугам или доски объявлений к функциональному инструменту, от которого граждане получают реальную пользу»⁸, – отметил министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Игорь Щеголев.

Наиболее востребованными услугами, предоставляемыми в рамках портала в электронном виде, являются проверка наличия выписанных

ные возможности для реализации таких фундаментальных свобод, как свобода слова и собраний. Для выявления и ликвидации очагов коррупции. Для прямого доступа к месту практически любых событий. Для непосредственного обмена мнениями и знаниями людей всего мира. Общество становится открытым и прозрачным, как никогда, даже если это не нравится правящему классу» (URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

⁶ Рос. газ. 2009. 11 дек.

⁷ К 2011 г. на едином портале государственных услуг зарегистрировано более 500 тысяч пользователей. На портале предоставляются государственные услуги органов государственной власти. В электронной форме в органы власти направлено более 1500 млн заявлений и запросов. В сводный реестр госуслуг и госфункций внесены сведения о соответствующих услугах федеральных органов власти и внебюджетных фондов.

⁸ URL: <http://www.crn.ru/news/detail.php?ID=50611>

штрафов за нарушение ПДД (их более 400 тысяч), получение гражданином загранпаспорта по достижении 18-летнего возраста (350 тысяч обращений), извещение о состоянии лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (321 тысяча обращений) и др.⁹

Что касается российского сервера государственных органов, то для него характерно размещение информации по принципу разграничения предметов ведения и компетенции органов государственной власти, не предусматривается каких-либо элементов интерактивности. И как следствие, указанные факторы в той или иной степени затрудняют доступ к информации не только пользователей с низкой правовой культурой, но и пользователей без специальных познаний в области права.

В рамках данной статьи рассмотрим ряд проблем в сфере реализации права граждан на доступ к информации, которые вызваны как экономическими причинами, несомненно выражающимися в затяжном финансово-экономическом кризисе и довольно низком уровне благосостояния граждан, так и слабой готовностью государства к широкому применению информационных технологий, а также неразвитостью инфраструктуры.

Целесообразно обратить внимание на такую проблему, как несовершенство законодательной базы, регулирующей порядок организации электронного документооборота в целом и предоставления государственных услуг в электронной форме в частности. К сожалению, действующее законодательство Российской Федерации в большей мере ориентировано на традиционные формы взаимодействия на основе документооборота на бумажных носителях и содержит еще достаточное количество административных барьеров, а также ограничений по использованию электронных форм взаимодействия. Анализ российского законодательства показывает, что тенденция перехода на электронные формы взаимодействия требует проведения большой комплексной работы по систематизации законодательства и устранению административных барьеров и ограничений.

Следующая группа проблем связана с отсутствием достаточно подготовленных кадров в области создания и использования информационных технологий и формирования электронного правительства, а также с высоким уровнем монополизации сетей связи, создающей барьеры на пути их использования и приводящей к негативным сдвигам в тарифной политике.

Из этого следует, что становление системы электронного правительства необоснованно затягивается, тогда как жизненно необходимо усиление открытости российских органов власти перед гражданами посредством использования сети Интернет. По нашему мнению, это должно выражаться как в представлении бесплатной информации о правовых актах

⁹ Если информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится к государственной тайне, в ответе указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, которым эти сведения отнесены к государственной тайне. Если же информация относится к конфиденциальной информации, в ответе указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, которым эти сведения признаны конфиденциальной информацией.

федерального и регионального уровня, информации о формировании и исполнении бюджетов и другой информации, так и в формировании и представлении в Интернете различных реестров: собственности, юридических лиц и их финансового состояния, сведений земельного кадастра, выданных дипломов и удостоверений, потребительских стандартов и санитарных норм и др.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» установил механизм реализации прав граждан свободно искать и получать информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В указанном законе определены принципы и способы обеспечения доступа к информации, форма предоставления информации, закреплены основные требования при обеспечении доступа к информации, перечни информации, а также ответственность за нарушение порядка доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В нормах ст. 8 законодатель устанавливает следующие права пользователя информацией.

Во-первых, право получения достоверной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Граждане вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных федеральными законами». В связи с этим безусловный интерес представляет позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении № 3-П от 18 февраля 2000 г.¹⁰ справедливо отметил, что «не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности не допускается ограничение права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹¹.

Достоверная информация должна быть доведена до пользователя без каких-либо искажений и должна основываться на сведениях, которые содержатся в нормативных правовых актах, официально опубликованных в средствах массовой информации; в подзаконных актах, принятых в органе государственной власти или местного самоуправления; в документах, содержащих статистические данные; в справках, заключениях, иных документах, подписанных уполномоченными должностными лицами; в решениях, постановлениях, определениях и приговорах судов, вступивших в законную силу, а также в процессуальных документах следствен-

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 9. Ст. 1066.

¹¹ Исходя из этого, требование Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина распространяется на все органы государственной власти, в том числе на органы прокуратуры, в частности, в сфере получения информации.

ных органов и органов дознания, официально полученных органом власти или местного самоуправления¹².

Во-вторых, право на отказ от получения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Никто не вправе навязывать указанное право помимо воли самого получателя. При этом гражданин обладает правом на поиск и получение информации, но не несет соответствующей обязанности. Право на отказ от получения информации гражданин может выражать, не обращаясь к источникам информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, не посещая заседания коллегиальных органов, а также путем отказа от получения информации в ответ на поданный запрос, если в силу ряда причин он уже не заинтересован в ней¹³.

В-третьих, при отсутствии законодательных ограничений на ту или иную информацию пользователь информации имеет право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Федеральный закон № 149-ФЗ закрепляет, что «государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения»¹⁴.

В-четвертых, лицо, полагающее, что его право на доступ к получению информации о деятельности государственных органов или органов местного самоуправления нарушено, может обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействия) этих органов, их должностных лиц. Данное право закреплено Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁵. Согласно ст. 1 указанного закона «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, обществен-

¹² Ни при каких обстоятельствах передаваемая информация не должна основываться на предположениях, слухах, домыслах или отражать личное мнение лица, ее предоставляющего. Пользователь информации за предоставление недостоверной информации вправе требовать привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших передачу ему недостоверной информации.

¹³ При этом необходимо иметь в виду, что если получение от органа государственной власти или органа местного самоуправления информации было предусмотрено договором или соглашением, то при одностороннем отказе стороны должна возместить убытки, причиненные другой стороне (ст. 1064 ГК РФ).

¹⁴ Данное право вытекает из того, что деятельность государственных органов и органов местного самоуправления публична. Видимо, федеральный закон принимался в целях обеспечения наибольшей прозрачности в деятельности органов публичной власти.

¹⁵ Рос. газ. 1993. 12 марта.

ных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы». Обжалование может быть произведено непосредственно в суд¹⁶ или вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу или должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд¹⁷.

В-пятых, это право требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Данное право соотносится с правом на обжалование действий и решений государственных органов, их должностных лиц. Это право несомненно связано с судебной защитой гражданами своих прав и зачастую неразрывно с ней. По общему правилу, установленному ст. 1064 ГК РФ, причиненные лицу убытки подлежат возмещению в размерах, определяемых судом. Вместе с тем необходимо отметить, что обязанность доказывания причинения убытков лежит на лице, обратившемся в суд. Большую роль в доказывании причиненного ущерба будет играть причинная связь между нарушением права на доступ к информации и наступлением негативных последствий, связанных с причинением прямого ущерба или убытков.

Таким образом, в современной России наблюдается положительная тенденция обеспечения реализации права граждан на доступ к информации в рамках построения системы электронного правительства. Однако излишняя декларативность правовых норм приводит к тому, что нарушение законодательных установлений не всегда влечет за собой наступление соответствующей ответственности, а неопределенность механизмов обеспечения доступа к открытой информации органов государственной власти и органов местного самоуправления создает условия для ущемления прав и свобод человека и гражданина.

¹⁶ Процедура судебной защиты нарушенных прав установлена Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, а также Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (гл. 25).

¹⁷ В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснены положения, касающиеся оспаривания действий или решений государственных органов и их должностных лиц (см.: Рос. газ. 2009. 18 февр.).

Воронежский государственный университет

Иншакова Е. Г., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: nk-eka@inbox.ru
Тел.: 8-908-143-16-09*

Voronezh State University

Inshakova E. G., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: nk-eka@inbox.ru
Tel.: 8-908-143-16-09*