

**Г.А. Пчелинцев**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ (на примере Санкт-Петербурга)**

*Рассматриваются вопросы правового регулирования доступа к информации, анализируется деятельность органов государственной власти в сфере данного регулирования, а также соответствующее федеральное и региональное законодательство.*

**Ключевые слова:** доступ к информации; органы государственной власти; сеть Интернет; информационные отношения; электронный документооборот; электронное правительство.

*We look at issues of legal regulation of access to information and analyze the activity of governmental bodies in the sphere of the regulation in question as well as relevant federal and regional legislation.*

**Keywords:** access to information, governmental bodies; Internet; information relations; electronic circulation of documents; e-government.

Вопрос правового регулирования доступа к информации о деятельности органов государственной власти является весьма актуальным в современный период. В истории правового просвещения населения в России новый этап ознаменован принятием Президентом РФ Д.А. Медведевым 4 мая 2011 года «Основ государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», обозначивших общие подходы к взаимодействию государства и СМИ в целях правового просвещения россиян.

Особое значение в контексте рассматриваемой проблемы имеет Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [1].

Данный закон вводит важнейшее понятие «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Действие указанного Федерального закона распространяется на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации, в части, не

урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления размещается в сети Интернет (на официальных сайтах с указанием адресов электронной почты для направления запросов от пользователей). Также информация о деятельности органа местного самоуправления, который не имеет возможности размещать информацию в сети Интернет, может размещаться на официальном сайте того субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование.

Однако, несмотря на принятие соответствующего закона, принято считать, что он был принят «в таком виде, чтобы его правоприменительные последствия оказались ничтожными», поскольку указанный закон становится уже обязательным «элементом европейского дресс-кода». «Регулируя предоставление информации по запросам пользователей, законодатель, похоже, более всего стремился соблюсти интересы и комфорт государственных и муниципальных чиновников», — указывает К.Г. Холодковский [16]. Не-

смотря на то, что новый закон по степени закрепления информационной доступности сильно уступает европейским стандартам в этой области, существует более значительная проблема, которая заключается в неисполнении органами государственной власти свободы доступа даже к минимальному перечню информации, предусмотренному законом. Речь идет, прежде всего, о возможности ознакомления с информацией, опубликованной на официальных веб-сайтах органов власти, возможности сохранения документов в электронном формате, копирования документов и др. Ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» гарантирует так называемую «электронную свободу информации» (в тексте закона это понятие отсутствует), под которой подразумевается обязанность государственных органов власти предоставлять в рабочем порядке определенные категории (перечень) информации в сети Интернет на своих веб-сайтах [1; 17].

Деятельность государства по обеспечению общества и граждан объективной, актуальной, доступной для восприятия информацией образует самостоятельное функциональное направление – информационную функцию [12; 14; 15]. Проблема разграничения полномочий Российской Федерации и её субъектов в сфере информационных отношений является сложной главным образом в связи с отсутствием буквальных указаний на этот счёт в тексте российской Конституции [6]. Однако рассмотрение положений, прежде всего, статей 71 и 72 Конституции в системе, а не на основе буквального прочтения, даёт возможность рассмотреть поставленный вопрос вполне определённо [10]. Общественные отношения в области информации, как в момент принятия Конституции, так и сегодня, образуют сферу комплексного правового регулирования. В частности, правовые проблемы информационных отношений включают вопросы правового режима информационных ресурсов, информационных прав, средств мас-

совой информации, информационной безопасности, информации как объекта гражданско-правовых отношений и другие [6].

За пределами исключительной компетенции Федерации и совместной компетенции, а также до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения в соответствующей области информационных отношений, субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование (ч. 4 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, ч. 2 ст. 12 Федерального закона РФ от 24.06.1999 г. № 199-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»). По сути это означает, что законодательство субъектов РФ в области реализации права на доступ к информации органов власти, в области деятельности средств массовой информации, в области формирования государственных информационных ресурсов и в иных сферах информационных отношений применяется в части, не противоречащей федеральному информационному законодательству [5. С. 18].

За рубежом значительную политическую поддержку получили различные программы организации сетевого информационного взаимодействия граждан и организаций с органами власти [8. С. 115]. В России в настоящее время учёт мировых тенденций в области построения «электронного правительства» выражается в самых различных формах: путём организации акций интерактивного общения должностных лиц с гражданами, в виде подписания международных документов о развитии Информационного общества [13], посредством создания информационных сайтов органов власти в Интернете [11. С. 191], с помощью официального признания электронного документооборота между органами власти и гражданами (организациями) [4], путём принятия долгосрочной программы развития отрасли [2].

Говоря о пресловутом «Электронном правительстве», отметим, что уровень раз-

вития электронного правительства в России и его важнейшей функции – доступа к официальной информации – оставляет желать лучшего. По данным Департамента экономического и социального развития ООН (The United Nations Department of Economic and Social Affairs) наша страна находится на 59 месте по степени электронного информирования граждан правительством со своего веб-сайта [9].

В обеспечении гласности формирования государственных органов гражданам должна представляться как можно более полная информация о характеристиках людей, замещающих государственные должности. Обеспечение прозрачности формирования представительных органов власти базируется на нормах избирательного законодательства, регулирующих вопросы проведения предвыборной агитации [7. С. 20].

Характеризуя региональные особенности доступа к информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга, стоит упомянуть разработанный в 2006 году Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга» (далее – Закон). В числе положительных моментов стоит отметить опережающие темпы работы региональных законодателей, закон обсуждался раньше аналогичного федерального. Однако Закон был более чем краток (всего 7 статей!) и содержал лишь поверхностные и декларативные положения. Для эффективной реализации он требовал принятия ряда подзаконных актов, что несколько снижает его ценность.

Наибольшая активность в сфере принятия правовых актов, регламентирующих доступ к информации о деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга, приходится на 2008–2012 гг. [3]. Государственные органы Санкт-Петербурга, определяют порядок и условия доступа к государственным информационным ресурсам города в пределах своих полномочий в соответствии с федеральными законами и настоящим Законом.

Важнейшей составной частью разви-

тия общей телекоммуникационной инфраструктуры Санкт-Петербурга является завершение в 2011 году создания и качественное развитие Единой мультисервисной телекоммуникационной сети исполнительных органов государственной власти города (ЕМТС). Это реальный резерв повышения эффективности управления всеми сферами жизнедеятельности Санкт-Петербурга, резкого повышения скорости действия и качества функционирования ведомственных автоматизированных информационных систем, взаимодействующих друг с другом, и имеющих общегородское значение. По состоянию на 1 января 2011 года ЕМТС обеспечивает возможность подключения 3086 объектов органов федеральной и региональной государственной власти, а также подведомственных им организаций и учреждений, к корпоративной сети.

Так, в 2011 году в соответствии с «Планом мероприятий по развитию информационного общества и формированию электронного правительства в Санкт-Петербурге на 2011–2012 годы», утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 27.07.2010 г. № 932, осуществлено внедрение передовых информационных технологий и постоянное совершенствование коммуникаций за счёт ввода в опытную эксплуатацию портала Центра информационного взаимодействия учреждений здравоохранения Санкт-Петербурга (ЦИВ), являющегося частью ресурсов Центра обработки медицинских данных системы здравоохранения Санкт-Петербурга (ЦОД) и имеющего функциональность информационной системы управления деятельностью медицинских учреждений.

Информация о деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и органах местного самоуправления размещается на нескольких Интернет-ресурсах:

1. Официальный портал Администрации Санкт-Петербурга ([www.gov.spb.ru](http://www.gov.spb.ru));
2. Портал «Государственные услуги в Санкт-Петербурге» ([gu.spb.ru](http://gu.spb.ru));
3. «Муниципальная власть в Санкт-Петербурге» (<http://omsu.spb.ru>);

4. «Антинаркотическая политика в Санкт-Петербурге» (<http://anpolitic.spb.ru>);

5. Сайты и порталы исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им организаций;

6. Сайты органов местного самоуправления (ОМСУ).

На сегодня в Санкт-Петербурге открыто и функционирует двадцать одно структурное подразделение Многофункционального центра предоставления государственных услуг. В указанных структурных подразделениях для граждан развернуты специальные рабочие места, где обеспечивается бесплатный доступ к Интернет-ресурсам, в том числе к региональному portalу государственных услуг Санкт-Петербурга (<http://pgu.spb.ru>) и Единому portalу государственных и муниципальных услуг (<http://www.gosuslugi.ru>).

Подводя итоги, отметим, что информационная открытость органов государственной власти является важнейшей чертой демократического государства. В связи с этим на федеральном уровне в последние годы был принят ряд законов и подзаконных нормативно-правовых актов, регламентирующих доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Это, безусловно, положительный момент, однако практическая реализация этих нормативно-правовых актов оставляет желать лучшего. Не лишены они и явных недостатков, о чем указывалось выше.

Вышеизложенное актуализирует необходимость более глубокой проработки информационно-правового законодательства о доступе к информации о деятельности органов государственной власти на уровне Санкт-Петербурга.

На основе вышеприведенного материала можно сделать вывод о том, что в рамках правового регулирования информационного пространства Санкт-Петербурга вопрос о доступе к информации о деятельности органов государственной власти является наиболее проработанным. В сравнении с соответствующей правовой базой других субъектов Санкт-Петербург

занимает явно лидирующую позицию.

Однако многие проблемы так и не решены, в частности, взимание платы за предоставление информации; чрезмерная свобода в отнесении тех или иных видов информации к ограниченному доступу; ответы на запросы о предоставлении соответствующей информации не по существу; отсутствие должного уровня информационной культуры у части населения.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (с изм. и доп. от 11.07.2011 г. № 200-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

2. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2002. 4 февраля. № 5. Ст. 531.

3. Закон Санкт-Петербурга от 01.07.2009 г. «О государственных информационных системах Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 7.

4. Указание ЦБР от 30.06.2000 г. № 812-У «О порядке предоставления кредитными организациями в Банк России в электронном виде отчетности» // Нормативные акты по банковской деятельности. 2000. № 7.

5. *Алхутова Г.А.* Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

6. *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право / под ред. Б.Н. Гопорнина. СПб., 2005.

7. *Большаков С.В.* Избирательные информационные отношения // Вестник Центральной избирательной комиссии. 2001. № 10 (124).

8. *Вершинин М.С.* Политическая коммуникация в информационном обществе. СПб., 2001.

9. Информационная открытость вла-

- сти: новый вызов коррупции в России // Фонд Свободы Информации: [сайт]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/716> (дата обращения: 11.12.2012)
10. *Кабанов А.А., Смольяков А.А., Толмин В.А.* Конституционно-правовое регулирование информационных отношений в Российской Федерации: монография. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2006.
11. *Мелюхин И.С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999.
12. *Нефедов С.И.* Государственное управление в информационной сфере как функция современного государства // Вестник Алтайской науки. 2004. Вып. 1. С. 53–57.
13. Окинавская хартия информационного общества от 22.07.2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8.
14. *Просвирнин Ю.Г.* Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35.
15. *Талатина Э.В.* Информационная функция государства // Административное и информационное право. М., 2003. С. 246–250.
16. *Холодковский К.Г.* Доступ к информации как демократический институт // Полис. 2010. № 5. С. 155–160.
17. *Lynch I.C.* How Russia is not ruled: reflections on Russian political development. Cambridge University Press, 2012.