

УДК 342.5

Николаев А.А.,
кандидат юридических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики
Nikolaev A.A.,
Candidate of Juridical Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ,
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГРАЖДАНАМИ**

В статье рассматривается право граждан на информацию как одну из составных частей свободы слова. Определено место и роль права граждан на обращение в системе конституционно-правовых средств их защиты и гарантий. Проведен анализ законодательства в сфере информационных отношений и определены пути по улучшению взаимодействия органов власти с гражданами в этой сфере деятельности.

Ключевые слова: государственные органы, административно-правовое регулирование, право на информацию, обращение граждан.

***TOPICAL QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF
INFORMATION INTERACTION IN THE RUSSIAN FEDERATION BETWEEN PUBLIC
AUTHORITIES, LOCAL GOVERNMENTS AND CITIZENS***

In this article there is considered citizens' right to information as one of components of freedom of speech. There are identified the place and the role of citizens' right to recourse into the system of constitutional and legal means of their protection and guarantees. There is analyzed legislation in the field of information relations and there are determined ways of improving of authorities and citizens interaction in the sphere of this activity.

Key words: *public authorities, administrative and legal regulation, right to information, recourse of citizens.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. В век новых технологий российское государство должно идти в ногу со временем. Это означает не только внедрение последних возможностей компьютерной техники в деятельность органов власти, но и внесение изменений на законодательном уровне. Прежде всего, это касается оптимизации процесса электронного документооборота с помощью упрощения порядка взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами. Также не последнюю роль в этом играет унификация информационных терминов на уровне законодательства, что улучшит применение норм права в этой сфере на практическом уровне.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Несмотря на существующие проблемные вопросы в сфере информационного взаимодействия государственных

органов, органов местного самоуправления с гражданами, отечественная и зарубежная наука не уделила достаточного внимания разработке ее теоретических основ. Отсутствие дефиниций, адекватного понятийного аппарата указывает на нерешенные вопросы в действующем законодательстве Российской Федерации.

Поэтому теоретическим аспектам проблемы информационного взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления с гражданами были посвящены труды советских и российских ученых-правоведов В. Бабаева, И. Видела, Ю. Дмитриева, А. Златопольского, Ю. Кудрявцева, А. Малька, М. Матузова, Л. Морозовой, Ю. Тихомирова, Б. Топорина, И. Фарбера и других.

В современной юридической литературе существуют различные мнения о природе права гражданина на информацию. Например, Ю. Дмитриев и А. Златопольский считают право гражданина на информацию составной частью свободы слова и печати. Они отмечают, что понимание свободы слова и печати состоит преимущественно из соглашений, охватывающих различные формы распространения мыслей и информации. Поэтому необходимо либо в определенной мере раздвинуть традиционные рамки правового содержания свободы слова и печати за счет правомочия на получение полной и достоверной информации, либо рассматривать право на информацию в качестве самостоятельного субъективного права [7].

Первый вариант представляется наиболее логичным. Таким образом, право на информацию, по мнению этих ученых, охватывается понятием свободы слова и печати.

Наряду с работами по общей теории права, административного права, информационного права заслуживают внимания труды ученых – представителей различных отраслевых наук (государственного управления, гражданского права). Отметим, что проблемы информационного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления с гражданами исследуются в некоторых диссертационных работах исследователей в сфере юриспруденции [6, 8, 9].

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Научные исследования по проблемам административно-правового регулирования информационного взаимодействия граждан с государственными органами, органами местного самоуправления говорят о том, что использование информационных технологий в обеспечении права граждан на информацию не нашло достаточного отражения. При кажущейся разработанности проблемы еще недостаточно раскрыта роль эффективного информационного взаимодействия граждан с государственными органами, органами местного самоуправления в контексте информатизации современного российского социума.

В Российской Федерации (далее – РФ, Россия) формируется и развивается информационная сфера общества как среда общественных и правовых отношений, поэтому возникает необходимость регулирования информационных процессов и отношений между людьми и государством. Кроме того, государству, которое внедряет новые технологии, необходим поиск эффективных путей, способов, механизмов обеспечения информационных потребностей граждан в новых информационных условиях.

Чем сильнее информатизация общества, тем актуальнее становится административно-правовое регулирование в информационной сфере, так как в настоящее время отсутствует единый подход к научному обоснованию системы нормативно-правового регулирования доступа граждан к информации. Многие сферы жизни в области экономики, социального обеспечения, жилищной политики базируются на использовании новейших информационных технологий. Очевидно, что в данном случае уже недостаточно руководствоваться только традиционными административными методами

регулирования – необходимы научные знания, которые адекватно отражают сущность организационно-правовых и управленческих процессов в данной сфере.

Формулировка целей статьи. Исходя из актуальности и значимости проблемы, целью статьи является изучение и определение особенностей механизма административно-правового регулирования информационного взаимодействия в РФ государственных органов, органов местного самоуправления с гражданами.

Для достижения указанной цели нами поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и нормативное содержание права граждан на получение информации от государственных органов, органов местного самоуправления;
- исследовать проблемы административно-правового регулирования деятельности государственных органов, органов местного самоуправления по реализации права на информацию;
- определить пути улучшения административно-правового регулирования использования информационных технологий для обеспечения потребностей граждан в информации.

Предметом исследования в рамках этой статьи выступает административно-правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления РФ и их информационного взаимодействия с гражданами.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Особое место в системе средств защиты прав, свобод и законных интересов граждан занимает реализация их права на обращение. Это право закреплено на международном уровне и на уровне Конституции Российской Федерации. Так в части 4 статьи 29 указано, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом [1].

Таким образом, закреплено общее право доступа к информации, тогда как взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами, закреплено в ст. 33 Конституции Российской Федерации, где указано, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1].

Следовательно, право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты и одной из организационно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод граждан. Это право включает две составляющие. Во-первых, обращение граждан является одной из форм участия населения в государственном управлении, в решении государственных и общественных дел, возможностью активного влияния гражданина на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права гражданина путем подачи в государственные органы, органы местного самоуправления власти жалоб, заявлений и предложений. В таком понимании – это механизм выполнения социальных обязанностей государственной власти.

Исходя из содержания ст. 17, 24, 29 Конституции Российской Федерации [1], праву на информацию присущи такие свойства, как неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения (природный характер). Неотчуждаемость права на информацию выражается в недопустимости лишения этого права и в невозможности его ограничения. Использование каждым человеком права на информацию не должно встречать других

границ, кроме тех, которые гарантируют другим членам общества использование тех же прав. Право граждан на информацию может ограничиваться только на основании закона.

Например, в ч. 3 ст. 17 установлено: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» [1]. Эта норма конкретизируется правом на личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23), тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, (ч. 2 ст. 23), запретом собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Интересы общества защищены конституционным запретом на пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч. 2 ст. 29), ограничением свободы распространения информации в целях защиты государственной тайны (ч. 4 ст. 29).

Вопрос о естественном характере права на информацию необходимо рассматривать исходя из смысла, вкладываемого в содержание данного понятия. На наш взгляд, необходимо согласиться с такой точкой зрения: естественным правом является лишь «право знать», которое не требует законодательного закрепления, в свою очередь, право на информацию предоставляется человеку только законом (в широком смысле этого понятия) и реализуется только на основании закона («любым законным способом»). Очевидно, что принадлежность права на информацию каждому от рождения связана не только с фактом рождения, но и с наличием ряда других предусмотренных законом обстоятельств.

Кроме того, формирование права человека и гражданина на информацию как самостоятельного института права происходило в течение длительного периода времени. Этот процесс осложнялся тем, что даже в международных правовых актах его принято рассматривать как элемент свободы слова и печати, а не как самостоятельный институт права.

От правильного функционирования административно-правовых механизмов реализации прав граждан на получение информации, от четкого и эффективного реагирования власти на их обращения зависит способность государства обеспечивать надлежащую защиту законных интересов граждан.

Опыт показывает, что граждане России активно пользуются своим правом на обращение. Чаще всего граждане обращаются в органы власти непосредственно с обращениями. Следует отметить, что организация работы по рассмотрению обращений, личного приема граждан, а также первичное рассмотрение запросов на доступ к информации является одним из приоритетных направлений работы всех органов власти и местного самоуправления, обеспечивающим реализацию конституционного права граждан на обращение. Общие принципы реализации этого права граждан определены в Законе Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В этом Законе предоставлены четкие определения терминов «обращение», «предложение», «заявление» и «жалоба», указаны требования к обращениям, порядок их рассмотрения, а также ответственность за нарушение Закона [4].

Законом также установлены условия, при которых обращение не подлежит рассмотрению. Законом определено, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам [4].

Важным мероприятием реализации конституционного права граждан на обращение также является личный прием граждан. Прием граждан должен проводиться во всех

государственных органах и учреждениях, а также по месту работы и проживания населения теми руководителями и должностными лицами органов и учреждений, имеющих право принимать решения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться [4].

Если гражданин не получил ответ на свое обращение, он, в соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации, имеет право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц [1].

Таким образом, реализация гражданином права на доступ к информации возможна посредством совершения им действий, связанных с поиском и (или) получением информации. Тогда как Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», формулирует определение дефиниции «права доступа к информации» как право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы [2].

На наш взгляд, право получать информацию нужно дополнить правом искать информацию, что взаимно дополнит содержание друг друга и обозначит две разные стороны одного и того же типа отношений, а в совокупности составит намерение и результат, который обеспечивается правом искать и обязанностью другой стороны предоставлять, обеспечивать получение информации.

О важности доступа к информации также говорит Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию», в котором отмечается, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости. Это выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;
- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан;
- в создании условий для обеспечения граждан Российской Федерации зарубежными информационными продуктами и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение [5].

Получение гражданином информации, затрагивающей его конкретные права и свободы, является важным элементом демократического государства, но оно не охватывает всех направлений обеспечения открытого осуществления власти и всех потребностей человека.

В связи с дальнейшим совершенствованием форм реализации гражданами права на обращение считаем целесообразным внесение изменений в Закон Российской Федерации «Об обращениях граждан», которые бы учитывали следующие обстоятельства. Во-первых, данный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие

требования к обращениям граждан, направляемых в органы государственной власти и местного самоуправления с помощью информационных и коммуникационных технологий. Во-вторых, Закон «Об обращениях граждан» должен содержать порядок регистрации, обработки, хранения и дальнейшего уничтожения обращений граждан, направленных в органы государственной власти и местного самоуправления с помощью информационных и коммуникационных технологий, так же, как и ответов на них в форме электронных документов.

Нами также предлагается в базовом нормативно-правовом акте, которым является закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», дать определение информационных услуг. Обязанность органов государственной власти предоставлять информацию, которая следует из права получать, в ряде законопроектов трактуется как «информационная услуга». Государство, по нашему мнению, не оказывает услуги по доступу к информации, это его административная функция. Услуги оказываются на основании договора услуги, который в данном случае не заключается. Потому, на наш взгляд, информационные услуги – это действия владельца информации по обеспечению пользователей документированной информацией, подготовленной в соответствии с потребностями пользователей и, согласно законодательству, с целью удовлетворения их потребностей.

В связи с все большей информатизацией процессов доступа к информации, нельзя не упомянуть Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», действие которого распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [3]. Так, одним из шагов к улучшению ситуации в сфере информатизации доступа к информации о деятельности государственных органов стало размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет [3].

Общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется ими неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет в форме открытых данных. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может быть передана по сетям связи общего пользования. Правительство Российской Федерации определяет случаи, при которых доступ с использованием сети Интернет к информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, предоставляется исключительно пользователям информации, прошедшим авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации [3].

Любые новые способы предоставления информации органами государственной власти в электронном виде говорят о возрастающей роли информационной функции. Информационная функция органов государственной власти и местного самоуправления включает:

- деятельность по предоставлению разного рода информации и информационных ресурсов;
- деятельность, связанную с получением и обработкой информации, поступающей от физических и юридических лиц;
- деятельность по хранению информации и создание собственных информационных ресурсов, используемых в процессе управления делами государства.

Относительно информационной функции государственных органов и органов местного самоуправления считаем необходимым выделить внутрисистемные и внешние подфункции. Внутрисистемные информационные подфункции связаны с обеспечением

деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления в целом и конкретных органов в частности. Внешние информационные подфункции выходят за рамки деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления, они направлены на широкий круг субъектов.

Кроме того, для улучшения административно-правового регулирования информационного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами также необходимо разработать и принять стандарты информационного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами.

Для удобства физических и юридических лиц, на наш взгляд, необходимо создать Единый реестр документов, выданных и оформляемых органами государственной власти и местного самоуправления в режиме «одного окна». При этом предусмотреть типовой порядок ведения этого реестра для внедрения на всех уровнях власти. Без разработки и принятия таких изменений ставится под угрозу эффективность работы как самого органа, так и его структурных подразделений, а также реализации прав граждан, в том числе права граждан на доступ к информации.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Таким образом, вопросы административно-правового регулирования в РФ информационного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления с гражданами на современном этапе является одним из актуальных направлений научных исследований в сфере юридической науки и имеет практическое значение. Право на информацию может быть охарактеризовано как своеобразная гарантия полной реализации личных, социально-экономических и политических прав граждан. Без реализации механизма действия конституционного права каждого свободно искать, получать, хранить, использовать и распространять информацию любым законным способом является невозможной реализация всего спектра прав и свобод человека и гражданина.

Все предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации для совершенствования административно-правового регулирования информационного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданами нуждаются в дальнейшем теоретическом исследовании и внедрении в юридическую практику.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>.
2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102108264>.
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102127629>.
4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/.

5. О дополнительных гарантиях права граждан на информацию: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1993 № 2334 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/.

6. Гаман, Т.В. Совершенствование организационно-правового механизма информационной деятельности местных государственных администраций [Текст]: дис. канд. по гос. упр.: 25.00.02 / Т.В. Гаман. – Л., 2006. – 246 с.

7. Дмитриев, Ю.Л. Гражданин и власть [Текст] / Ю.Л. Дмитриев, А.А. Златопольский. – М., 1994. – С. 37.

8. Иззат, Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Т.Ш. Иззат. – М., 2002. – 25 с.

9. Петров, Е.В. Информация как объект гражданско-правовых отношений. [Текст]: Рукопись. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03. / Е.В. Петров. – Харьков, 2003. – 240 с.

Статья поступила в редакционную коллегию 17.07.2018