

ПАВЛОВ Иван Юрьевич - директор Института развития свободы информации¹

ПРАВО ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И НЕКОТОРЫЕ ПУТИ ЕГО ЗАЩИТЫ В СУДЕ

Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и передавать информацию любым законным способом. Это конституционное положение является фундаментом, на котором основано Российское национальное законодательство о доступе к информации. На практике наибольший интерес для правоведов вызывают особенности правового регулирования информации, имеющей социальную значимость. В настоящее время в России нет четкого законодательного определения социально-значимой информации. Однако упоминания некоторых категорий такой информации встречаются в нормативных правовых актах. Среди таких категорий можно выделить следующие: информация о состоянии окружающей природной среды (экологическая информация), правовая информация, информация о чрезвычайных происшествиях, угрожающих безопасности людей, информация о гражданах (персональные данные), информация о деятельности органов государственной власти. Последняя категория занимает особое место в этом ряду как по степени своей социальной значимости в Российском обществе, так и по уровню правового регулирования.

В соответствии со статьей 3 федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», устанавливающей обязанности государства в сфере формирования информационных ресурсов, одним из основных направлений государственной политики в сфере информатизации является создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов.

Согласно ст. 12 закона «Об информации, информатизации и защите информации» пользователи - граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения - обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцами этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой информации.

Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также состояния экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

Статьей 13 закона «Об информации, информатизации и защите информации» установлены гарантии предоставления информации. Органы государственной власти и органы местного самоуправления 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.

Важную роль в повышении эффективности использования органами государственной власти информационных технологий играет федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 года № 65.

В целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти было издано Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Этим постановлением был утвержден «Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования».

В соответствии с указанным Постановлением, федеральные органы исполнительной власти обязаны:

- Обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного

¹ Институт Развития Свободы Информации – негосударственная некоммерческая организация, занимающаяся изучением правовых теоретических и практических аспектов реализации права граждан и организаций на доступ к информации. Деятельность Института направлена на оказание правовой и организационной помощи в решении проблем доступа граждан, индивидуальных исследователей и организаций к информации, имеющей социальную значимость. [http:// www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org) www.svobodainfo.org

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.

Распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р была одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года.

Концепция определяет основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления.

Концепция предусматривает создание и использование федеральными органами государственной власти интернет-сайтов для размещения информации о своей деятельности, а также для предоставления услуг и обеспечения интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций.

Согласно Концепции приоритетами использования информационных технологий в сфере государственного управления являются:

повышение эффективности правоприменительной деятельности федеральных органов государственной власти на основе создания и развития: систем, обеспечивающих размещение в сети Интернет информации о деятельности федеральных органов государственной власти, доступ граждан и организаций к открытым ведомственным информационным ресурсам, интерактивное информационное обслуживание граждан и организаций.

Согласно ч. 2 ст. 13 федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» отказ в доступе к информационным ресурсам по вопросам деятельности органов государственной власти и подведомственных им организаций может быть обжалован в суд.

Таким образом, согласно вышеприведенным нормативным правовым актам Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти обязаны сформировать информационные ресурсы, содержащие сведения о своей деятельности и разместить их в информационных системах общего пользования, в том числе, в сети Интернет. Это означает, что каждый федеральный орган исполнительной власти, по крайней мере, обязан создать свой официальный сайт в интернете, на котором разместить сведения, указанные в Перечне, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98. Отсутствие у федерального органа исполнительной власти своего официального сайта в интернете должно рассматриваться как существенное препятствие на пути реализации права граждан на доступ к информации о деятельности этого органа и может быть обжаловано в судебном порядке.

Однако не все федеральные органы исполнительной власти торопятся исполнить обязанность создать свой официальный сайт в интернете.

Так выглядит статистика создания федеральными органами исполнительной власти официальных сайтов в интернете:

Ноябрь 2004 года	3	4	5
Декабрь 2004 года	3	5	3
Февраль 2005 года (начало месяца)	3	5	3
Февраль 2005 года (конец месяца)	3	9	2
Март 2005 года (начало месяца)	3	9	1
Март 2005 года (конец месяца)	3	5	1
Апрель 2005 года	3	4	1
Май 2005 года	3	2	1

Июнь 2005 года	3	1
Июль 2005 года	3	7
Август 2005 года	4	7
Сентябрь 2005 года	5	8

Во втором столбце указано общее количество федеральных органов исполнительной власти в структуре Правительства Российской Федерации, а в третьем столбце - количество органов, не имеющих своих сайтов в интернете.

В 2005 году группа юристов, сотрудничающих с Институтом Развития Свободы Информации, инициировала серию судебных процессов по оспариванию бездействия ряда федеральных органов исполнительной власти, которые либо не создали в интернете свои официальные сайты, либо не разместили на них подлежащие опубликованию. Рассмотрение всех этих дел происходило по правилам главы 25 ГПК РФ, определяющей производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Специфика процедуры по таким делам состоит в том, что в качестве лица, по чьему заявлению инициируется рассмотрение дела, может выступить любое лицо (физическое или юридическое). Это обстоятельство объясняется тем, что при невыполнении органом государственной власти своей обязанности по обеспечению общедоступности определенной информации нарушаются права неопределенного круга лиц. Все эти дела были инициированы по заявлениям граждан.

В качестве первой группы федеральных органов исполнительной власти, не имеющих в интернете своих официальных сайтов, были выбраны те органы, общественный интерес к деятельности которых очевиден. Это были Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная регистрационная служба.

Суд первой инстанции - Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга, - получив заявление об оспаривании бездействия 6 федеральных органов государственной власти, своим определением от 31 марта 2005 года оставил заявление без движения. Одним из оснований для оставления заявления без движения явилось то, что судья не понял, какое право было нарушено и в чем состояло нарушение. Кстати, это не единичный случай, когда суды таким образом реагируют на поступившие к ним жалобы граждан о нарушении их прав на доступ к информации. Аналогичное решение было принято Озерским городским судом Челябинской области по делу об оспаривании руководителем местной общественной организации «Планета Надежд» Надежды Кутеповой отказа Администрации ЗАТО г. Трехгорный предоставить для ознакомления местный нормативный правовой акт, регулирующий порядок въезда граждан на территорию г. Трехгорный. Такое «непонимание» может объясняться тем, что судам не часто приходится рассматривать жалобы на нарушения информационных прав граждан, и как следствие, судьи порой не относят право на доступ к информации к числу защищаемых прав. Надо также отметить, что в каждом случае оставления заявления гражданина без движения, вышестоящий суд исправлял ошибку суда первой инстанции.

Так, определение об оставлении заявления без движения было обжаловано в кассационном порядке в Санкт-Петербургский городской суд. Определением судебной коллегии по гражданским делам от 17 мая 2005 года частная жалоба была удовлетворена, а заявление об оспаривании бездействия было направлено в суд первой инстанции для рассмотрения по существу. При этом суд кассационной инстанции указал следующее: *«оспариваемое бездействие выражено в отсутствии размещенных указанными органами власти в сети Интернет информационных ресурсов о своей деятельности в нарушение вышеуказанного постановления Правительства, чем нарушено ... право на доступ к информации о деятельности указанных органов, предоставленное ст. 29 Конституции РФ, ст.ст. 12, 13 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». Ссылка на какие-либо обстоятельства, требующие документального подтверждения со стороны заявителя, в заявлении не содержится».*

Тем самым вышестоящий суд признал отсутствие у федерального органа исполнительной власти официального сайта достаточным поводом, не требующим от гражданина никаких дополнительных доказательств, для обращения в суд. 23 июня 2005 года Красногвардейским районным судом Санкт-Петербурга заявление было принято к рассмотрению, судебное заседание назначено на 27 сентября 2005 года. Предвидя неблагоприятную для себя перспективу по данному спору, федеральные органы исполнительной власти, привлеченные к делу в качестве заинтересованных лиц, мобилизовали свои усилия

и в августе 2005 года открыли в интернете свои официальные сайты. В связи с этим юристам Института Развития Свободы Информации пришлось отозвать из суда свою жалобу.

Вместе с тем, была подготовлена и подана другая жалоба на бездействие второй группы - оставшихся семи федеральных органов исполнительной власти, которые на момент ее подачи не исполнили свою обязанность по открытию своих официальных сайтов в интернете. Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Министерство регионального развития РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба охраны РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ предстанут перед Дзержинским федеральным судом Центрального района Санкт-Петербурга судом, заседание которого по этому делу назначено на 4 октября 2005 года.

Вместе с отстаиванием информационных прав граждан, направленных на количественный рост официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, имеются обращения в судебные органы граждан, недовольных качеством содержания имеющихся сайтов таких органов.

Так, в сентябре в Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга была направлена жалоба на бездействие Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, выразившееся в неисполнении Агентством Постановления Правительства Российской Федерации № 594 от 25 сентября 2003 года «Об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации», а именно в отсутствии размещенных этим Агентством на своем официальном сайте в сети Интернет информационных ресурсов - текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов.

В сети Интернет функционирует официальный сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (<http://www.gost.ru>).

В соответствии с пунктом 1 статьи 43 Федерального закона «О техническом регулировании» национальные стандарты и общероссийские классификаторы, а также информация об их разработке должны быть доступны заинтересованным лицам. Согласно пункту 2 этой же статьи Закона «О техническом регулировании» официальное опубликование в установленном порядке национальных стандартов и общероссийских классификаторов осуществляется национальным органом по стандартизации. Порядок опубликования национальных стандартов и общероссийских классификаторов определяется Правительством РФ.

В соответствии с приведенной статьей Закона «О техническом регулировании» издано Постановление Правительства РФ № 594 от 25 сентября 2003 года, которым утверждено «Положение об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации».

Согласно пункту 3 названного Положения тексты национальных стандартов и общероссийских классификаторов подлежат официальному опубликованию на официальном сайте Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии в сети Интернет.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии, которая Указом Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649, в свою очередь, преобразована в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Таким образом, сегодня обязанность по опубликованию текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов на своем официальном сайте в сети Интернет возложена на Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Данное обстоятельство подтверждается «Положением о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294, в соответствии с которым официальное опубликование национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации и их распространение осуществляет Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, которое согласно названному Положению выполняет функции национального органа по стандартизации.

Таким образом, согласно приведенным нормативным правовым актам Агентство обязано опубликовывать тексты национальных стандартов и общероссийских классификаторов на своем официальном сайте в сети Интернет (<http://www.gost.ru>).

Между тем, такая обязанность Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии не исполняется, что и стало поводом для обращения в суд.

Суду еще предстоит рассмотреть эти дела, но актуальность и важность затронутых в этих судебных процессах проблем очевидны.

С 2003 года Минэкономразвития РФ разрабатывает проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ряд поправок в действующее федеральное законодательство. В отличие от Постановления Правительства от 12 февраля 2003 года № 98, новый закон призван регулировать правоотношения по информационному обеспечению граждан не только федеральными органами исполнительной власти, но и законодательной и

судебной ветвями государственной власти, а также органами местного самоуправления. Предлагаемые на заседаниях Правительства варианты проекта закона неоднократно возвращались на доработку обратно в министерство. Только после того как Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год специально обозначил необходимость принятия такого закона, его проект был одобрен «в основном» заседании Правительства РФ 23 июня 2005 года.

Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает презумпцию открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением информации с ограниченным доступом, к которой относятся сведения, отнесенные законом к государственной тайне или конфиденциальной информации.

Законопроект устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности. Основными принципами реализации права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются открытость и общедоступность информации, достоверность информации, соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации, ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права пользователей (потребителей) информации на доступ к информации. Так, например, поправкой в Кодекс об административных правонарушениях РФ предлагается ввести административную ответственность за нарушение правил доступа граждан и организаций к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; за нарушение порядка и сроков размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования; а также за незаконное или необоснованное отнесение сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к информации с ограниченным доступом.

Законопроектом определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. По мнению разработчиков, принятие законопроекта позволит обеспечить реализацию конституционного права граждан на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и решений, затрагивающих их права, свободы и законные интересы, информационную открытость государственных органов, информирование общества о подготовленных решениях и учет мнения общества, а также общественный контроль за решениями государственных органов. Таким образом, реализация законопроекта, по мнению Минэкономразвития РФ, должна решить проблему информационной открытости государственных органов.

Однако одобренный «в основном» проект был опять возвращен в Минэкономразвития для уточнения формулировок Перечня сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащих размещению в информационных системах общего пользования. К сожалению, процесс внесения проекта закона для его рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ забуксовал на подступах к нижней палате Парламента. Это может объясняться чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных наиболее закрытых государственных органов, так и для абсолютно всего непрозрачного чиновничьего аппарата современной России.

Вместе с тем, как отмечалось выше, современное законодательство России позволяет находить юридические пути защиты прав граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Однако эффективность этой защиты зависит не только от совершенства законодательства, но и от социальной активности самих граждан и состояния судебной системы России.