

На правах рукописи

ВАЛИТОВА Ляйсан Ильдаровна

**Конституционное право на информацию о деятельности органов
государственной власти субъектов Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заместитель председателя Верховного суда
Чувашской Республики
Филиппов Николай Кондратьевич
(г. Чебоксары)

кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин
ФГКОУ ВПО «Казанский юридический
институт МВД России»
Курникова Светлана Сергеевна
(г. Казань)

Ведущая организация: **Федеральное государственное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Санкт-
Петербургский государственный
экономический университет»**

Защита диссертации состоится «25 » декабря 2013 года в «15 » часов на заседании Диссертационного совета Д 212.081.26 при ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», с электронной версией автореферата на сайте университета www.kpfu.ru

Автореферат разослан «24» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция Российской Федерации закрепила право граждан участвовать в управлении делами государства. Для участия в управлении делами государства как минимум нужна информация о деятельности органов государственной власти. С учетом федеративного характера российского государства это требование распространяется и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации воспроизводят положения Конституции Российской Федерации о праве граждан на информацию, как правило, затрагивающую личные интересы граждан.

Конституции и уставы закрепляют основы правового статуса и организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, основы их взаимодействия в виде передачи обязательной информации. При этом в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации не содержится специальных норм, которые закрепляют полномочия органов государственной власти по формированию и распространению информации об их деятельности, особенно, представляющей общественный интерес.

Такой подход к закреплению конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации значительно снижает уровень конституционных гарантий граждан и их объединений по их участию в управлении делами государства.

Федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты последовательно расширяют правовые возможности физических лиц и других пользователей по реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это в свою очередь требует пересмотра и изменения законодательства субъектов Российской Федерации в плане создания дополнительных гарантий реализации конституционного права на

информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсутствие специальных научных исследований механизма реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации актуализирует выбранную тему диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время в науке конституционного права существует ряд научных исследований, посвященных как общим вопросам конституционно-правового статуса человека и гражданина, так и касающихся проблем конституционного права граждан на информацию.

Теоретической основой исследования являются труды: С.С.Алексеева, М. В. Баглая, И. Л. Бачило, Л. Д. Воеводина, В. А. Копылова, В. И. Лопатина, В. Н. Монахова, Т. Г. Морщаковой, Ф. М. Рудинского, Б. А. Страшуна, В. Е. Чиркина.

Основополагающее значение для темы диссертационной работы составляют труды таких авторов, как Т.Е. Абова, С.А. Авакьян, А.А. Андрианова, М.К. Башаратьян, Н.Б. Баранова М.И. Брагинский, Ю.А. Дмитриев, Т.Ш. Иззатов, Е.Ц. Ильгова, О.А. Красавчиков, А.В. Кротов, С.С.Курникова, О.Е. Кутафин, А.А.Ливеровский, В.О. Лучин, А.В. Малько, А.А. Одринский, А.П. Сергеев, В.Л. Слесарев, Е.А. Суханов, Н.К.Филиппов, В.С. Хижняк, С.Н. Шевердяев и многих других.

В российской юридической науке вопросы, связанные с конституционным правом граждан на информацию, исследовались в работах Н. Б. Барановой, Ю. И. Гришаевой, А. А. Задкова, Т. Ш. Иззатова, Н. Ю. Корченковой, А. В. Кротова, Е. С. Лисицыной, Е. А. Миндровой, А. А. Одринского, И. Ю. Павлова, Ю. И. Стецовского, Л. К. Терещенко.

В работах указанных авторов основное внимание уделяется доступу к информации о деятельности органов исполнительной власти.

Конституционно-правовое регулирование права на информацию в Российской Федерации исследовалось М.А. Погореловой.

Вопросы ограничения конституционного права на информацию были рассмотрены в работах Р.С. Бевзенко, Ф.Н. Боташевой, А.Ф. Жигалова, А.Г. Карташяна, Е.И. Мелихова, В.Н. Лопатина, О.Г. Павловой, В.В. Рака, А.А. Фатьянова, А.Е. Шерстобитова, Е.А. Степанова, А.А. Шиверского, И.А. Юрченко.

Среди научных исследований, посвященных отдельным аспектам реализации конституционного права на информацию отметим работы таких авторов как Г.А. Алхутова, В.В. Балытников, Ю.А. Беллевич, Т.М. Бикташев, Ю.И. Гришаева, А.А. Ишина, В.Н. Лопатин, А.А. Малиновский, А.В. Нестеров, Е.А. Поворова, К.В. Прокофьев, М.И. Савинцева и др.

Особенности реализации конституционного права на информацию в информационно-телекоммуникационной сети Интернет рассматривались А.А. Агеенко, О.С. Гузеевой, Д.А. Кузнецовым, В.Н. Монаховым, В.Б. Наумовым, Ю.Л. Немецом, С.В. Петровским, И.М. Рассоловым, А.Г. Серго, Л.Б. Ситдиковой, А.А. Тедеевым, Л.К. Терещенко, М.А. Федотовым, М.В. Якушевым и др.

Несмотря на наличие научных исследований в области правового регулирования различных аспектов реализации конституционного права на информацию, обращает на себя внимание факт отсутствия работ по заявленной теме. Отсутствие специальных исследований конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и наличие определенных проблем конституционно-правового регулирования процессов формирования, передачи, распространения, получения, доступа и использования информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяет констатировать неразработанность данной темы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу формирования, передачи, распространения, доступа, получения и использования информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, которыми устанавливается и конкретизируется конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Целью диссертационного исследования является формирование научного представления о закономерностях развития, конкретизации и реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для достижения данной цели в настоящем исследовании поставлены следующие **задачи**:

- определить понятие и содержание конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- провести анализ состояния и проблем реализации конституционных основ информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- установить закономерности и проблемы становления, развития и конкретизации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации и в законодательстве субъектов Российской Федерации;
- проанализировать возможности использования зарубежного опыта правового регулирования права на информацию об органах публичной власти;

- выявить общие закономерности и особенности реализации конституционного права на информацию применительно к отдельным видам органов государственной власти в субъектах Российской Федерации;
- проанализировать основные формы и методы реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- сформулировать предложения по совершенствованию конституционного (уставного) и иного регионального нормативного правового регулирования информационной открытости органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве **методологической основы исследования** использованы общие приемы научного познания: методы анализа и синтеза, описания и сравнения, дедукции и индукции. В совокупности с системным анализом рассматриваемых явлений в исследовании использованы частнонаучные методы: межотраслевой метод юридических исследований, а также, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, формально-юридический, логический и структурно-функциональный методы.

Нормативную и эмпирическую основу диссертационного исследования составили международные акты, Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законодательные акты отдельных зарубежных государств, которые содержат нормы права, устанавливающие и конкретизирующие конституционное право на информацию о деятельности органов государственной (публичной) власти, в том числе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили материалы практики деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, высшего должностного лица и исполнительных органов Республики

Башкортостан, Республики Татарстан и некоторых других субъектов Российской Федерации.

В исследовании использован ряд документов российских и зарубежных судебных инстанций, широкий круг научных исследований российских и зарубежных авторов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что предложена авторская концепция конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Она отражена и конкретизирована в следующих выносимых на защиту положениях и выводах, которые являются новыми в целом, либо обладают элементами научной новизны.

1. Конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации с одной стороны состоит из конституционного права органов государственной власти формировать (создавать), передавать и распространять статутную, процессуальную и функциональную информацию об этих органах.

С другой стороны, конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации является конституционным правом широкого круга субъектов (пользователей) на поиск, доступ, получение и использование информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации не содержат прямого текстуального закрепления конституционного права органов государственной власти формировать (создавать), передавать и распространять информацию о своем статусе и о своей деятельности.

Однако из системного толкования взаимосвязанных норм Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов

Российской Федерации можно сделать вывод, что в этих актах закрепляется полномочие формировать (создавать), передавать и распространять информацию другим органам государственной власти и другим пользователям информации. Например, для реализации права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды подразумевается обязанность (полномочие) органов государственной власти и органов местного самоуправления формировать и распространять такую информацию.

3. В большинстве исследований не проводится различие между понятием конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти и конституционным правом на информацию об органах государственной власти.

По мнению автора, понятие конституционного права на информацию об органах государственной власти шире понятия конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти.

Конституционное право на информацию об органах государственной власти включает как статутную информацию, так и информацию о процессуальной и функциональной деятельности.

В целях определения содержания понятия конституционного права на информацию, в работе предлагается классифицировать информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации на внутреннюю и внешнюю. Подчеркивается особое значение внешней информации, которая состоит из официальной и неофициальной информации.

Официальная информация имеет разную степень юридической обязательности: от конституционной обязательности передачи информации (документов), до рекомендательного правового регулирования и возможного распространения информации.

4. Анализ становления и развития законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации выявил тенденцию

последовательного расширения нормативного правового регулирования конституционного права пользователей на поиск, доступ и получение информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы формирования (создания) статутной, процессуальной и функциональной информации об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, её распространения, передачи и (или) информационного обмена между органами публичной власти, по мнению автора, пока не получили своего надлежащего конституционного, законодательного и (или) иного нормативного правового регулирования.

В работе обосновывается, что наиболее перспективным является системное конституционно-правовое, законодательное и ведомственное нормативное правовое регулирование конституционного права органов государственной власти формировать (создавать), передавать и распространять статутную, процессуальную и функциональную официальную информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Анализ международно-правовых актов и зарубежного законодательства, выявил ряд вопросов, которые уже поднимались в специальных исследованиях, но до настоящего времени не имеют однозначного научного и нормативного правового решения.

Речь идет о таких вопросах как: исключение из числа органов государственной власти, которые обязаны предоставлять информацию о своей деятельности, законодательных и судебных органов; функционирование в ряде государств Уполномоченного или комиссара по информации; конституционные основы проблемы платности и бесплатности предоставляемой информации и ряд других вопросов. По мнению автора, все эти вопросы заслуживают, по меньшей мере, дальнейшего научного анализа на предмет их применимости в России.

Наибольшего внимания заслуживает вопрос, который ещё не исследован в отечественной науке конституционного права, но он является главным при определении перспектив развития реализации конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким вопросом является проблема соотношения общественных и частных интересов применительно к формированию, передаче, распространению, а также поиску, доступу, получению и использованию информации о деятельности органов публичной власти.

6. Общественный интерес в работе определяется как любое проявление конституционного права на информацию при наличии двух условий. Первое – пользователь не является органом государственной власти или органом местного самоуправления. Второе – пользователь не преследует в качестве главной цели реализацию своего частного интереса в виде субъективных прав.

Общественный интерес может, а, по мнению автора, – должен, учитываться органами публичной власти, при выполнении возложенных на них задач и функций. В этом случае общественный интерес воплощается в публичном интересе. Не исключается вариант, когда публичный интерес порождает общественный интерес.

Основной правовой формой учета общественного интереса при формировании функциональной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются государственные (республиканские) и муниципальные программы.

В Республике Татарстан принято около тридцати республиканских программ, среди которых наиболее значимыми, для формирования общественного интереса, являются или были республиканские программы – «Ветхое жильё», «Электронный Татарстан», «Дети Татарстана», «Популяризация рабочих и инженерных профессий», «Развитие сельского хозяйства», «Открытый Татарстан» и другие.

Поэтому, предлагается дополнить конституции (уставы) субъектов Российской Федерации нормой: «Органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливают и распространяют информацию представляющую общественный интерес».

7. Конституционное право на формирование информации о законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, равно как высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации принадлежит не только этим органам. Это право распространяется на всех пользователей. Автор предлагает закрепить на конституционном (уставном) уровне полномочия других органов публичной власти, а также права граждан и их объединений по участию в формировании функциональной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Автор предлагает дополнить компетенцию высшего должностного лица, закрепленную в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации полномочиями по определению порядка создания и использования информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации посредством сети Интернет.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его научной новизной, методологией проведенного исследования, позволившими более комплексно и более полно исследовать и обосновать правовую природу, содержание, структуру и особенности конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации, особенности правоотношений в связи с реализацией этого сложносоставного, комплексного конституционного права.

Разработанные в диссертации выводы и рекомендации могут быть применены в текущей деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направлены на совершенствование

действующего законодательства и повышения качества принимаемых нормативных правовых актов в сфере нормативного правового регулирования доступа граждан к информации. Полученные в диссертации результаты могут быть использованы в учебном процессе при преподавании конституционного права, специальных дисциплин по правам человека.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы настоящей диссертации прошли обсуждение на кафедре конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, а также на кафедре прав человека и политико-правовых учений Института права Башкирского государственного университета, в процессе преподавания учебных курсов на кафедре института (проведение семинарских занятий по учебным дисциплинам «Права человека» и «Правозащитная деятельность в РФ»).

Основные идеи диссертации были отражены в статьях и публикациях в четырех журналах рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, а также в выступлениях автора на всероссийских, региональных научно-практических конференциях, в том числе: «Актуальные проблемы становления гражданского общества в России», (г. Нефтекамск, 2009г.), всероссийской конференции «Связи с общественностью» (г. Уфа, 2010г.), всероссийской научно-практической конференции «Правовая Россия: теория и практика» (г. Йошкар-Ола, 2011г.), региональной научно-практической конференции «Права человека в системе общечеловеческих ценностей» (г. Уфа, 2010г.), региональной научно-практической конференции «Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества», (г. Уфа, 2011г.) и международной научно-практической конференции «Проблемы формирования правового государства в России» (г. Уфа. 2013г.).

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, разбитых на семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования. Отмечается отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации документально закреплённой политики правового регулирования информационной открытости органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также отмечается отсутствие специальных научных исследований проблемы конкретизации конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В определенной мере это является причиной бессистемного законодательного и иного нормативного правового регулирования вопросов реализации конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во введении определен объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования; его методологические, теоретические и нормативные основы, а также практическая значимость.

Исследована степень научной разработанности основных проблем выбранной тематики, определена научная новизна исследования и сформулированы положения выносимые на защиту.

На основе поставленных исследовательских задач определена структура диссертации.

В первой главе – «Понятие и теоретико-правовые основы конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - определяется понятие и содержание конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации,

рассматриваются проблемы ограничения, а также развития и конкретизации конституционного права на информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации и в законодательстве субъектов Российской Федерации, применительно к теме работы исследуется международно-правовой и зарубежный опыт правового регулирования информационной открытости органов публичной власти.

В первом параграфе – «Понятие и содержание конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - исследуются существующие в науке конституционного права подходы к определению понятия «конституционное право на информацию».

Традиционный подход к конституционному праву на информацию, в том числе и к конституционному праву на информацию о деятельности органов государственной власти, связан с основными правами и свободами человека и гражданина.

В работе отмечается продуктивность такого подхода, особенно с точки зрения необходимости дальнейшего усиления гарантий реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, автор отмечает, неполноту такого подхода. Субъектами поиска, доступа, получения и пользования информации об органах государственной власти кроме физических лиц, согласно федеральному законодательству, является широкий круг субъектов, в том числе: другие органы государственной власти (органы государства), органы местного самоуправления, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, иные государственные и муниципальные служащие, юридические лица, субъекты гражданского общества и т.п.

Другим, не менее важным аспектом в определении объема понятия конституционного права на информацию, является вопрос о том, кто и как

формирует информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Существующие научные исследования направлены в основном на анализ правовых основ для свободы поиска, доступа и (или) получения информации о деятельности органов государственной власти. Не отрицая важности таких исследований, в работе обосновывается позиция, что эффективная реализация конституционного права на информацию является двусторонним процессом. С одной стороны это конституционное право на поиск, доступ, получение и пользование информацией для разнообразных субъектов, с другой стороны – это конституционное право на формирование, передачу и распространение информации об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Традиционно информацию о деятельности органов государственной власти классифицируют по нескольким основаниям. Наиболее популярным является деление информации на открытую и закрытую информацию. В работе проанализированы законодательные основания для закрытой информации.

Самое примечательное заключается в том, что, несмотря на призывы как можно больше открывать информацию о деятельности органов государственной власти, нет общепризнанных критериев необходимости безграничного расширения информации. Вряд ли целесообразно тратить огромные ресурсы на производство информации, которая не будет востребована или удовлетворит интересы крайне малого количества пользователей.

Открытая информация также может быть классифицирована по нескольким основаниям. В первую очередь, по мнению автора, необходимо различать внутреннюю и внешнюю информацию. Внутренняя информация формируется, передается и используется государственными служащими в рамках организации деятельности данного органа государственной власти.

Конституционное право на информацию распространяется и на внутреннюю информацию. Однако, проблемы «внутренней кухни» того или иного органа государственной власти вряд ли обретут общественный интерес, даже, если эту информацию настойчиво предлагать внешним пользователям.

В работе отмечается необходимость более глубокого анализа внешней информации. Внешняя информация делится на официальную и неофициальную. Официальная информация – это любая документированная информация, исходящая, либо входящая в орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Официальная информация может быть устной, но она должна исходить от уполномоченных на это должностных лиц данного органа государственной власти и, как правило, в рамках определенных процедур.

Внешняя официальная информация различается по своим юридическим характеристикам.

Наиболее важной является внешняя официальная информация, которую орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан передать конкретным, чаще всего указанным в конституциях (уставах) и законах, пользователям.

В случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, орган государственной власти должен распространять определенную информацию для неопределенного круга пользователей.

В работе обосновывается, что наиболее перспективным является право и возможность органа государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определять виды и объем информации, которые он может распространять для неопределенного круга пользователей.

Автор предлагает разграничивать статутную, процессуальную и функциональную информацию об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статутная информация отражает место данного органа в системе органов государственной власти, порядок его формирования, цели, задачи, принципы организации и деятельности, основные направления деятельности, организационную структуру, основы правового статуса государственных служащих этого органа.

Процессуальная информация охватывает формы и методы деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целом, его структурных подразделений, государственных служащих данного органа, а также процессуальные особенности выполнения отдельных функций. Особое внимание уделено процессуальной информации, которая отражает формы и методы информационного взаимодействия с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, физическими лицами и иными получателями и пользователями информации об этом органе государственной власти.

Функциональная информация отражает содержание деятельности по реализации внешних функций, возложенных законом или другим нормативным правовым актом, на орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Именно здесь в полной мере проявляется возможность органа государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определять виды и объем информации, которые он может распространять для неопределенного круга пользователей.

Во втором параграфе первой главы – «Ограничения конституционного права на информацию о деятельности органов публичной власти» - рассматриваются общие для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления проблемы ограничения информации об их деятельности.

В работе отмечается, что большинство авторов, вполне справедливо отмечают необходимость дальнейшего исследования оснований и

соразмерности ограничений конституционного права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти.

По мнению автора, понятие и объем государственной и служебной тайны, равно как проблемы, конфиденциальной информации о деятельности органов государственной власти остаются пока вне пристального внимания ученых.

Упрощенный подход, когда любое ограничение информации о деятельности органов государственной власти рассматривается как ограничение конституционного права граждан, по мнению автора, нуждается в серьезной аргументации. Ограничение информации о деятельности органов государственной власти существует во всех государствах. Поэтому, ограничения подобного рода всегда необходимо рассматривать на предмет соразмерности защиты конституционных ценностей, предусмотренных в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Спорные случаи, должны быть предметом судебного разбирательства.

Не менее сложной, по мнению автора, представляется проблема платности представляемой информации.

Перечень бесплатной информации может быть ограничен конституционным правом на получение информации посредством сети Интернет и квалифицированной юридической помощи при реализации основных прав и свобод человека и гражданина.

В третьем параграфе первой главы – «Развитие конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» - проведен анализ становления, развития и современного состояния федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, которое, по мнению автора, конкретизирует конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для полноты анализа развития конституционного права на информацию в работе проанализированы статьи Конституции Российской Федерации, связанные с информационным обеспечением. Отмечается, что в Конституции РФ, кроме непосредственного закрепления в отдельной статье конституционного права физических лиц на информацию, содержится значительное число норм, в той или иной степени регулирующих вопросы информационного свойства.

В работе проведен анализ становления и развития российского законодательства, в котором получало свою конкретизацию конституционное право на информацию о деятельности органов государственной власти. Отмечается, что законодатель последовательно расширял субъектный состав и объем предоставляемой пользователям информации и устранял барьеры, в виде пробелов в праве, на использование разнообразных форм и методов поиска и получения информации. Применительно к теме диссертационного исследования отмечается крайне скудное нормативное правовое регулирование механизма реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Современное федеральное законодательство и связанные с ним федеральные подзаконные нормативные правовые акты, заложили правовые основы дальнейшего развития механизма реализации конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, как отмечается в исследовании, остается достаточное количество вопросов, которые ещё предстоит урегулировать как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В работе проанализированы основные федеральные подзаконные акты, направленные на развитие федеральных законов об информации. Сделан вывод, что эти подзаконные акты являются, по сути, вариантом модельных

актов, и они взяты за основу при принятии аналогичных подзаконных актов на уровне субъектов Российской Федерации.

В работе анализируются конституции (уставы) и законодательство субъектов Российской Федерации. Отмечается, что в некоторых субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, регламентирующие порядок обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. К сожалению, большинство региональных законов, по сути, воспроизводят положения федерального законодательства.

По мнению автора, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, должны устанавливаться дополнительные гарантии на получение информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Параграф четвертый – «Международно-правовые основы и опыт регулирования права на информацию о деятельности органов публичной власти в зарубежном законодательстве» - посвящен анализу международно-правовых документов и зарубежного законодательства.

В рамках этого параграфа, автор предпринял попытку вычленить те вопросы и проблемы, которые не получили полноценного нормативного правового регулирования в российском законодательстве.

Наиболее интересным, по мнению автора, является проблема соотношения общественных и частных интересов применительно к формированию, передаче, распространению, а также поиску, доступу, получению и использованию информации о деятельности органов публичной власти.

Так, например, в работе анализируется Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № Res (2002)2 «О доступе к официальным

документам»¹ (принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 года на 784-ом заседании заместителей министров).

В свете предложенного деления информации на внешнюю и внутреннюю, обратим внимание, что под «официальными документами» Рекомендация понимает любую информацию, записанную в любой форме, составленную либо полученную органами государственной власти, находящуюся в их распоряжении и связанную с отправлением любых общественных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки.

Рекомендация содержит перечень оснований, по которым лицу может быть отказано в предоставлении информации. Вместе с тем записано очень важное исключение - «если только не наличествует превалирующий общественный интерес в обнародовании такой информации».

Проблем учета общественного интереса урегулирована также в законодательстве Великобритании. В законе «О свободе информации» в определенных случаях, когда орган власти хочет ограничить доступ к запрошенной информации, он обязан провести экспертизу на наличие общественного интереса. В доступе к такой информации может быть отказано, если согласно результатам экспертизы общественный интерес будет соблюден без предоставления такой информации.

В работе рассматриваются такие вопросы, как: исключение из числа органов государственной власти, которые обязаны предоставлять информацию о своей деятельности законодательных и судебных органов; функционирование в ряде государств Уполномоченного или комиссара по информации; проблемы платности и бесплатности предоставляемой информации и ряд других вопросов. По мнению автора, все эти вопросы заслуживают, по меньшей мере, научного анализа на предмет их применимости в России.

¹ Текст Рекомендации см.: [http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002\(2\).htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002(2).htm).

Глава вторая – «Конституционное право на информацию о деятельности отдельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - посвящена анализу реализации конституционного права на информацию о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, рассматривается роль органов судебной власти и органов прокуратуры для формирования информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Первый параграф второй главы – «Право на информацию о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» - посвящен анализу конституционных норм, законодательства и иного нормативного правового регулирования двух основных сторон конституционного права на информацию о законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации закрепляют наиболее важные аспекты статуса и процессуальных основ деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в этих актах не содержится специальных положений о праве пользователей на поиск, доступ, получение и пользование информацией о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

По мнению автора, правом на информацию о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладают следующие пользователи:

- а) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- б) Президент Российской Федерации;

- в) органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- г) органы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;
- д) средства массовой информации;
- е) общественные объединения и их органы;
- ж) физические лица (индивидуально и коллективно).

Главное отличие этих пользователей от других состоит в том, что нормативные правовые акты содержат обязанности для законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации связанные с реализацией конституционного права этих пользователей на информацию о его деятельности.

Анализ показывает, что юридическая обязательность, формы и методы реализации прав этих пользователей на информацию о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации значительно различаются в зависимости от вида пользователя этой информацией.

В работе проанализированы формы и методы реализации конституционного права на формирование, передачу и распространение информации о законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

В работе отмечается, что на конституционном (уставном) уровне не закрепляются полномочия (обязанность) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации формировать информацию о его деятельности, имеющую общественный интерес.

Вместе с тем, диссертационное исследование показывает, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации на практике используют все доступные способы для формирования информации о его деятельности, которая представляет общественный интерес.

Второй параграф второй главы – «Право на информацию о деятельности высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» - содержит анализ норм конституций (уставов), законодательства субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, конкретизирующие конституционное право на информацию об исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что, крайне ограниченное, конституционное (уставное) и законодательное регулирование направлено исключительно на статутную и процессуальную информацию о деятельности высшего должностного лица и высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Положительные изменения для решения проблемы открытости органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании и распространении информации об их деятельности связаны, по мнению автора, с использованием сети «Интернет».

В работе значительное внимание уделено конституционно-правовым проблемам формирования электронного правительства в субъектах Российской Федерации.

Автор предлагает дополнить компетенцию высшего должностного лица, закрепленную в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации полномочиями по определению порядка создания и использования информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации посредством сети Интернет.

Как уже отмечалось, подзаконное нормативное правовое регулирование направлено в основном на реализацию федерального закона о доступе к информации. Поэтому, подзаконные нормативные правовые акты, которые регламентируют деятельность министерств и других органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в подавляющем большинстве воспроизводят основные положения

федерального законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов.

Вместе с тем, анализ показывает, что эти подзаконные нормативные правовые акты достаточно вольно определяют важнейшие параметры конституционного права на информацию о деятельности органов государственной власти.

Так, например, в числе пользователей называются граждане РФ, иностранные граждане, апатриды и организации. Возникает закономерный вопрос, почему только эти пользователи.

Не менее произвольно устанавливается порядок доступа к информации о деятельности исполнительного органа.

Большинство регламентов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают:

способы доступа к информации о деятельности органа;

порядок взаимодействия соответствующих структурных подразделений по обеспечению доступа к информации о деятельности органа;

права и обязанности должностных лиц, ответственных за организацию работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органа;

процедуру согласования информации со специалистом по защите государственной или служебной тайны.

В работе делается вывод, что перечень пользователей информации о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует разделить на следующие основные группы.

Первая группа – это органы государственной власти и органы местного самоуправления: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) высшее должностное лицо и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 3) органы судебной власти и органы прокуратуры; 4) другие исполнительные органы государственной власти РФ и субъектов РФ; 5) органы местного самоуправления.

Вторая группа – это: 1) физические лица; 2) объединения физических лиц.

Юридический смысл такой группировки, по мнению автора, заключается в том, что с первой группой пользователей, как правило, закрепляется порядок взаимодействия по формированию и передаче информации о деятельности исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вторая группа пользователей либо привлекается к формированию информации, либо получает доступ (обращения, запросы, Интернет и т.п.) к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с авторским определением конституционного права на информацию, в работе рассматриваются не только традиционные формы и методы реализации конституционного права граждан и их объединений на поиск, доступ, получение и использование информации о деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

По мнению автора, наибольшего внимания заслуживает анализ проблем правового регулирования участия граждан и их объединений в формировании, передаче и распространении информации о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе сделан вывод об отсутствии, на уровне субъекта Российской Федерации, надлежащего нормативного правового регулирования учета общественного мнения в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что, с принятием Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения

на федеральном уровне уже предпринята попытка урегулировать вопрос учета общественного мнения.

В работе сделан вывод, что права пользователей на функциональную информацию о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируют подзаконные нормативные акты, которые, по сути, заменяют конституционное регулирование.

Третий параграф второй главы – «Роль органов судебной власти и органов прокуратуры в формировании информации об органах государственной власти субъектов Российской Федерации» - посвящен анализу федерального законодательства на предмет участия органов судебной власти и органов прокуратуры в формировании информации об органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе проанализированы основные направления и формы информационного взаимодействия органов судебной власти и органов прокуратуры с законодательным (представительным) органом и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации закрепляют основные области, цели и задачи, которые являются общими для всех органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Например, обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, борьба с коррупцией и т.п.

Помимо участия в информационном взаимодействии при решении общих задач, органы прокуратуры осуществляют надзор за процессом формирования, передачи и распространением информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы судебной власти также осуществляют контроль, как правило, последующий, за реализацией конституционного права пользователей на информацию о

деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе сделан вывод, что защита конституционного права пользователей на информацию о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации основана на конституционных положениях о гарантиях государственной и судебной защиты.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы обобщенные выводы и предложения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора.

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

- 1) Валитова Л.И. Правовое регулирование доступа к информации об органах власти в современной России // Правовое государство: теория и практика. 2010. N 4 (22). С. 85-89.
- 2) Валитова Л.И. К вопросу об ограничении права на информацию // Право и государство: теория и практика. 2011. N 6 (78). С. 32-35.
- 3) Валитова Л.И. Развитие информационного законодательства в Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. 2012. N 3(29). С. 110-113.
- 4) Валитова Л.И. Конституционные гарантии права на доступ к информации // Вестник Башкирского университета. 2012. Т. 17. N 4. С. 1895-1898.

Публикации в иных изданиях:

- 1) Валитова Л.И. Право на информацию // Актуальные проблемы становления гражданского общества в России: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Выпуск 2. Нефтекамск: РИО БашГУ. 2007. С. 171-176.

- 2) Валитова Л.И. Право на информацию // Синергетика морально-нравственных и правовых отношений и их роль в построении гражданского общества. Сборник научных статей. К 75-летию доктора философских наук, профессора О.К. Валитова. Уфа: РИЦ БашГУ. 2009. С. 70-73.
- 3) Валитова Л.И. Конституционное право на информацию // Права человека в системе общечеловеческих ценностей: материалы региональной научно-практической конференции. Уфа. РИЦ БашГУ. 2010. С. 69-72
- 4) Валитова Л.И. Роль информации в жизни общества // Актуальные проблемы коммуникации: теория и практика. Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 10-летию специальности «Связи с общественностью». 17 декабря 2010 г. Уфа. РИЦ БашГУ, 2010. С. 75-77.
- 5) Валитова Л.И. Доступ к информации: проблемы правового регулирования и пути их решения // Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества: материалы региональной научно-практической конференции. Уфа. РИЦ БашГУ. 2011. С. 51-57.
- 6) Валитова Л.И. Становление и развитие законодательства о праве на информацию // Правовая Россия: теория и практика. Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции. Йошкар-Ола: Коллоквиум. 2011. С. 97-100.
- 7) Валитова Л.И. Информационная открытость власти – основа правового государства // Проблемы формирования правового государства в России. Материалы международной научно-практической конференции 20-21 марта 2013 г. Уфа. РИЦ БашГУ. 2013. С.179-182.