

---

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА  
К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

автореферат магистерской работы

студентки 2 курса 265 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Храмовой Юлии Николаевны

Научный руководитель  
доктор социологических наук,  
профессор



О.Ю. Голуб

Заведующий кафедрой  
доктор социологических наук,  
профессор



О.Ю. Голуб

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе развития общества информация представляет собой стратегический, ключевой элемент управления, жизнедеятельности и развития любой организации, государства и отдельного индивида. Конституция РФ в ст.29 закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Именно эта конституционная норма является главным правовым регулятором в вопросах обеспечения свободы информации, открытости государственных органов, органов местного самоуправления, а также прозрачности и гласности принимаемых ими решений.

Деятельность органов государственной и муниципальной власти предполагает в основе своего построения информационную открытость, прозрачность деятельности для граждан и всех заинтересованных лиц. Правовое обеспечение доступа к информации - важная часть создания в России демократического правового государства.

Тенденция закрепления и развития права на информацию и право на доступ к информации имеет мировой характер. История создания юридического механизма доступа к информации о деятельности органов власти в нашей стране восходит своими корнями к 1990 году. Выдвинутая в то время инициатива Верховного Совета СССР о создании такого закона, так и не нашла своей практической реализации. Лишь в 2009 году, Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» наконец, увидел свет. Таким образом, исследования в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти приобретают особую практическую значимость, это и определило актуальность темы данного исследования.

Целью исследования является изучение проблем реализации права на информацию, а также анализ правовых механизмов, обеспечивающих доступ

к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти в современной России.

Постановка данной цели предопределила необходимость решения конкретных исследовательских задач:

- раскрыть сущность категории «информация», как объекта правового регулирования, рассмотреть виды юридически значимой информации;
- проанализировать конституционные основы доступа к информации, как базы для обеспечения доступа к информации органов власти;
- изучить юридическое соотношение категорий «информационная открытость» и «защита информации» в органах власти;
- рассмотреть гарантии прав граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти в федеральном законодательстве;
- выявить механизмы обеспечения доступа к информации органов государственной власти и местного самоуправления;
- проанализировать ограничения права доступа к информации о деятельности органов власти и проблемы правоприменения в России.

В качестве объекта выступают правовые отношения, которые складываются в ходе реализации прав на информацию и доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предметом являются правовые нормы в области обеспечения права человека на информацию, а также, основные закономерности функционирования правовой системы регулирования реализации права на доступ к информации о деятельности органов власти.

Общетеоретической основой исследования стали труды, касающиеся государственной власти и управления. В этом контексте стоит отметить работы Алехина А.П., Баглая М.В., Бачило И.Л., Лопатина В.Н., Тихомирова Ю.А., Хаменковой Н.Ю. и др. Общими вопросами правового регулирования информации занимались ученые, чьи труды оказали влияние на понимание

сущности изучаемой проблематики: Агапов А.Б., Бачило И.Л., Братановский С.Н., Копылов В.А., Лапин С.Ю., Монахов В.Н., Рассолов М.М., Сергеев А.П., Федотов М.А. и др. Кроме того, проблемами информационного права успешно занимаются и представители юридического факультета СГУ, например Амелин Р.В., Голуб О.Ю., Земсков М.Д., Куликова С.А., Тихонова С.В., Чаннов С.Е. и др.

Теоретико-методологическую базу составили классические методы научного познания, выработанные юридической наукой и практикой. Используются общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: сравнительно-правовой, логический, системно-структурный, системно-функциональный и др.

Нормативно-правовую базу составили нормы международно-правового характера, Конституция РФ, федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты. Эмпирическую базу составили постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда РФ, решения иных судебных органов и статистические данные.

Научная новизна заключается, прежде всего, в самом предмете исследования и его цели, поскольку вопросы, касающиеся правоотношений, которые складываются в процессе реализации права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на сегодняшний день остаются недостаточно изученными. Сформулированное авторское определение права на доступ к информации также позволяет говорить о научной новизне магистерской работы. Практическая значимость исследования обусловлена выводами и попыткой предоставления рекомендаций по совершенствованию правового механизма рассматриваемых отношений.

Магистерская работа состоит из введения, двух глав по три параграфа в каждой, заключения и списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «Нормативно-правовые основы доступа к информации в РФ» рассмотрена правовая сущность категории «информация», виды информации, исходя из того, на каком ценностном аспекте автором делается акцент. Изучены мнения ученых об информации, связанные с возможностью передачи (получения) сведений о лицах, предметах или с запретом на ее передачу (получение) третьим лицам (третьими лицами); мнения, рассматривающие информацию как нематериальное благо, относящих это понятие к категории неимущественных прав. Проанализирован содержательный аспект в понимании «информации» в 70-е годы XX века.

Рассмотрено определение понятия «информация» в ФЗ от 22.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: информация - это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Она может являться объектом публичных, гражданских, так и иных правовых отношений. Отмечено некое несоответствие при анализе служебной и коммерческой тайн в вопросе ответственности.

Изучены конституционные основы доступа к информации, как база для обеспечения доступа к информации органов власти. Рассмотрены вопросы доступа к информации, затронутые в различных правовых международных актах. При анализе законодательства разных стран отмечено, что принцип свободы обмена информацией, принципы и процедуры информирования общественности о деятельности государственных структур, а также принцип контроля государств над коммуникационной деятельностью являются наиболее важными.

Основное внимание уделено праву на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которое основывается на положениях статей 24 и 29 Конституции РФ. Проанализированы мнения ученых на свободу информации, на природу права гражданина на информацию. Установлено, что право на информацию -

есть нормативный определенный порядок реализации полномочий различных субъектов в области производства (создания, получения, доступа, сбора, хранения, использования и распространения) информации в целях, не противоречащих свободам, правам и интересам личности, общества и государства

Изучен вопрос о необходимости в доступе различного рода информации, например, об экологической ситуации, медицинской сфере и т.д. Рассмотрены различные суждения, касающиеся права на доступ к информации и права на информацию в целом). Установлено, что необходимо различать эти права.

Во второй главе «Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: особенности закрепления и реализации» изучены различные классификации гарантий, в т.ч. гарантии прав на доступ к информации о деятельности органов власти в федеральном законодательстве. Право на доступ к информации, подразумевает, что должно быть сотрудничество государства с гражданином по поводу получения информации.

Рассмотрены специальные (юридические) гарантии, которыми являются конкретные правовые нормы, защищающие право на граждан на информацию, меры защиты и меры ответственности виновных за нарушение прав и свобод личности, процессуальные формы осуществления контроля и надзора и т.д.; запрет на отказ в предоставлении информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, доступ к которой не ограничен в установленном законном порядке; деятельность по контролю и надзору за соблюдением этого права; возможность привлечения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, виновных в нарушении права на доступ к информации о деятельности органов власти к ответственности. Установлено, что необходима корректировка статьи закона, связанная с субъектами контроля за реализацией права на доступ к информации, а также, что на

сегодняшний день, законодательство РФ, устанавливающее ответственность за нарушение данного права вряд ли можно считать полным.

Изучены механизмы обеспечения доступа к информации органов государственной власти и местного самоуправления. Исследована проблема, связанная с неодинаковыми возможностями доступа различных категорий пользователей к указанной информации: граждан РФ, лиц без гражданства, эмигрантов и др.

Подробно рассмотрены способы активной реализации, содержащиеся в статье 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», к которым относят: обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации указанными органами; размещение информации о своей деятельности в сети "Интернет" и в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах; ознакомление пользователей с информацией о деятельности органов власти; присутствие граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов и органов местного самоуправления; предоставление пользователям по их запросу информации о деятельности органов власти. Обозначены проблемы, связанные с разграничением понятий «обнародование» и «опубликование», а также вопросы информационного неравенства. Рассмотрены положительные и отрицательные моменты, связанные с непосредственным присутствием граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления.

Проведен анализ ограничения права доступа к информации о деятельности органов власти и проблемы правоприменения на базе Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к

информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Рассмотрено использование категорий «общественная необходимость» и «общественный интерес», а также «общественно-значимая информация». Изучен вопрос, касающийся сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, который устанавливается законом РФ. Исследованы вопросы, связанные с доступностью и полнотой информации.

В заключении подведены итоги магистерского исследования и сделаны основные выводы. Анализ, проведенный в работе, позволяет нам сформулировать следующие выводы, качественно характеризующие право на доступ к информации:

1. Право на доступ к информации в конституционно-правовой доктрине составляет одно из фундаментальных прав человека в государстве.

2. Реализация этого права призвана способствовать удовлетворению не только личных интересов, но и публичных. Соответственно, для органов публичной власти информация - это инструмент, с помощью которого можно согласовывать публичный и личный интерес.

3. Посредством реализации права на доступ к информации личность и общество в целом имеют реальную возможность участвовать в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

4. Как конституционное право на информацию, так и вытекающее из него право на доступ к информации являются важнейшими правами человека и гражданина. Они носят как общественно-политический характер, так и частноправовой.

5. Необходимо различать сущность и содержание права на информацию и права на доступ к информации. В основе этого разделения лежит конституционно-правовая доктрина современных демократических, правовых государств, разграничивающая базовые составляющие

информационных прав человека, которыми являются, свобода мысли, свобода слова и свобода печати.

6. Специфика нормативного регулирования права на доступ к информации о деятельности органов власти предопределяется следующими факторами: право на доступ к информации является конституционным правом человека и гражданина; данное право может рассматриваться как механизм реализации иных прав и свобод; о комплексном характере данного права говорит присутствие правового механизма его реализации в нормах отраслевого законодательства (например, конституционного, уголовного, административного, экологического, налогового и др.).

7. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» закрепляет практические механизмы реализации указанного права, а значит, способствует соблюдению конституционного права на информацию в РФ, но в тоже время содержит определенные правовые пробелы, требующие своего решения.

8. Необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которые бы позволили не только сократить срок рассмотрения обращений, по которым может быть дан ответ, по ранее обнародованной информации, но и повысить эффективность работы государственных и муниципальных служащих за счет качества размещаемой в СМИ или сети Интернет информации.

9. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» является хотя и весьма значительным шагом вперед на пути развития информационной открытости и демократического общества, но пока содержит значительное количество вопросов и правовых пробелов, которые также будут требовать своего скорейшего решения.

10. Право на доступ к информации о деятельности органов власти является необходимым элементом правовой системы любого демократического государства, ориентированного на обеспечение прав, возможностей и благополучия человека и гражданина. В этой связи российское законодательство о доступе к информации еще нуждается в дальнейшем своем развитии и совершенствовании.

С докладами об основных результатах изучения заявленной проблематики автор выступил на международных и всероссийских конференциях:

1. IV Международная научно-практическая интернет-конференция «Стратегические коммуникации в современном мире: от теоретических знаний к практическим навыкам» (Саратов, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 26-30 октября 2015г.) - Конституционно-правовые основы доступа к информации в РФ.
2. II Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Правовое регулирование медиакоммуникационной сферы в России: новое в законодательстве и проблемы правоприменения» (Саратов, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 20 апреля 2016г.) – Проблемы правоприменения за оскорбления и клевету в сети Интернет.
3. IX Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 21 апреля 2016г.) – Правовая сущность категории «информация».
4. V Международная научно-практическая интернет-конференция «Стратегические коммуникации в современном мире: от теоретических знаний к практическим навыкам» (Саратов, Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 24-28 октября 2016г.) - Роль информации в развитии современного российского общества.

5. III Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Правовое регулирование медиакоммуникационной сферы в России: новое в законодательстве и проблемы правоприменения»(Саратов,Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского,18 апреля 2017г.) - Гарантии прав на доступ к информации о деятельности органов власти в российском законодательстве.

6. X Международная научно-практическая конференция«Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов,Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского,20 апреля 2017г.)- Обнародование как способ доведения информации до граждан.

По итогам участия в них было опубликовано 3 научных работы:

1. Конституционно-правовые основы доступа к информации в РФ // «Стратегические коммуникации в современном мире: от теоретических знаний к практическим навыкам»: Материалы IVМеждународнойнаучно-практической интернет-конференции(26-30 октября 2015г.), научное электронное издание (коллектив авторов)–Саратов: СГУ, 2016.

2. Проблемы правоприменения за оскорбления и клевету в сети Интернет// Правовое регулирование медиакоммуникационной сферы в России: новое в законодательстве и проблемы правоприменения: Материалы II (23.04.2015) и III (20.04.2016) Всероссийских научно-практических конференций с международным участием. 2016: материалы IV межрегиональной научно-практической конференции. – Саратов: Саратовский источник, 2016. – С. 133-135.

3. Роль информации в развитии современного российского общества // «Стратегические коммуникации в современном мире: от теоретических знаний к практическим навыкам»: Материалы VМеждународнойнаучно-практической интернет-конференции(24-28 октября 2016г.), научное электронное издание (коллектив авторов)–Саратов: СГУ, 2017.