



ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Принципы обеспечения доступа к информации
- Права пользователя информацией
- Официальный сайт государственного органа
- Плата за предоставление информации
- Защита права на доступ к информации

Сергей Чаннов

**Комментарий к Федеральному
закону от 9 февраля 2009 г. № 8-
ФЗ «Об обеспечении
доступа к информации о
деятельности государственных
органов и органов местного
самоуправления» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2010

Чаннов С. Е.

Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный) / С. Е. Чаннов — «Юстицинформ», 2010

ISBN 978-5-7205-1042-8

В книге приводится постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В комментарии проведен анализ положений нового Закона, связанных с возможностью граждан и организаций получать информацию о деятельности органов власти, а также подведомственных им организаций, и даны конкретные рекомендации по его применения как пользователями информации, так и субъектами, ее предоставляющими. В необходимых случаях в комментарии приводятся ссылки на другие соответствующие законодательные и подзаконные акты, регламентирующие порядок предоставления информации. Комментарий предназначен самому широкому кругу читателей, заинтересованных в своевременном и полном получении информации от государственных и муниципальных структур. Он может быть также полезен представителям государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, ответственных за предоставление информации. Комментарий также может быть использован преподавателями, аспирантами и студентами при изучении курсов «Конституционное право Российской Федерации» и «Информационное право».

ISBN 978-5-7205-1042-8

© Чаннов С. Е., 2010
© Юстицинформ, 2010

Содержание

Авторский коллектив	6
Принятые сокращения	7
Введение	8
Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	12
Глава 1 Общие положения	13
Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	13
Статья 2. Сфера действия настоящего Федерального закона	16
Статья 3. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления	18
Конец ознакомительного фрагмента.	21

Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный)

Авторский коллектив

Амелин Роман Владимирович, заместитель заведующего кафедрой прикладной информатики механико-математического факультета; Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского – статьи 9—19;

Велиева Джамила Сейфаддин кызы, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – введение, статьи 1–8;

Филатова Анна Валериевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – статьи 20–22;

Чаннов Сергей Евгеньевич, кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – статьи 23–26.

Принятые сокращения

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

БНА ФОИВ – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ВВС РФ – Вестник Верховного Суда Российской Федерации

Ведомости СНД РФ и ВС РФ – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации

Введение

На современном этапе прослеживается интенсивное развитие информационных отношений в России. Неотъемлемой составляющей государственно-правового регулирования в условиях современного общества является правовое управление информационной средой, т. е. сферой деятельности субъектов, связанной с созданием, преобразованием и потреблением информации. Гарантированное ст. 29 Конституции Российской Федерации право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом заложило основу развития информационных отношений в России.

Права и свободы человека и гражданина, связанные с обращением информации, определены Конституцией Российской Федерации и включают: право доступа к информации, затрагивающей права, свободы и обязанности человека и гражданина, право на тайну частной жизни (ст. 23 и 24), тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), свободу слова (ст. 29).

Конституция Российской Федерации содержит ряд важных положений, гарантирующих обеспечение информационных прав:

1) защита прав субъектов в информационной сфере в Российской Федерации в достаточной степени определена и закреплена в Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина;

2) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;

3) важной особенностью положений Конституции Российской Федерации является право каждого человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения;

4) Конституция Российской Федерации возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обязанность по обеспечению каждому заинтересованному лицу возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом;

5) Конституция Российской Федерации гарантирует право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом;

6) граждане имеют практическую возможность узнать информацию о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных формирований. Однако сложность заключается в отсутствии правовой регламентации самого механизма реализации права на доступ к информации.

Вместе с тем проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости различных систем, или, используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем.

Таким образом, проблемы, возникающие при реализации права на информацию, можно свести к следующим: несовершенство механизма поиска имеющейся информации или усложненность этого механизма, ухудшающая процесс доступа к ней; необоснованные правовые ограничения на доступ к информации, несмотря на наличие соответствующих норм в законо-

дательстве; отсутствие механизма ответственности должностных лиц органов государственной власти за нарушения прав граждан в информационной сфере.

В развитие понятия информации как объекта правового регулирования конституционных прав и свобод человека и гражданина и в развитие норм Конституции Российской Федерации в последующем был принят ряд документов. Важное место среди них занимает Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»¹. В этом документе, исходя из того, что право на информацию является одним из фундаментальных прав человека, определено, что в России деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципе информационной открытости, который предполагает, во-первых, доступность для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; во-вторых, систематическое информирование граждан о предполагаемых или принятых решениях; в-третьих, осуществление гражданами контроля за деятельностью государственных органов Российской Федерации, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан. При этом установлено, что в информационных программах государственных телерадиовещательных компаний до сведения граждан в обязательном порядке доводятся в день их выпуска основные положения правовых актов и решений государственных органов по основным вопросам внутренней и внешней политики!.

Принятая в 2000 г. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации содержала положение о том, что современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений². Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации.

Доктрина послужила основой для формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Построение информационного общества и обеспечение права на доступ к информации требуют слаженного взаимодействия государственных и негосударственных структур. Такое взаимодействие продиктовано прежде всего существованием потребности личности в различного рода информации.

Как было отмечено в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации 2008 г., информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти.

Динамика показателей развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и высоких технологий в России не позволяет рассчитывать на существенные изменения в ближайшем будущем без совместных целенаправленных усилий органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Необходимо уже в среднесрочной перспективе реализовать имеющийся культурный, образовательный и научно-технологический потенциал

¹ См.: *Белевская Ю.Л.* Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 15–17. Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» (ред. от 1 сентября 2000 г.) // САПП РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74; СЗ РФ. – 1997. – № 3. – Ст. 367; 2000. – № 36. – Ст. 3636.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895// Российская газета. – 2000. – 28 сентября.

страны и обеспечить Российской Федерации достойное место среди лидеров глобального информационного общества³.

Целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации, согласно Стратегии, является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Следовательно, вышеизложенное соответствует интересам не только личности, но и общества и государства в информационной сфере.

Однако формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий потребовало принятия специальных законов, регламентирующих реализацию доступа к информации о деятельности органов государственной власти.

Целью принятия таковых законов является также повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг.

Следует сказать, что еще в 2002 г. было принято постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», согласно которому использование информационных технологий в современном обществе является необходимым условием обеспечения соответствия государственного управления ожиданиям и потребностям населения⁴. В развитие данного акта была принята и Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.⁵.

В соответствии с вышеназванной Концепцией формирование в Российской Федерации электронного правительства имеет следующие цели:

повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

³ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212) // Российская газета. – 2008. – 16 февраля.

⁴ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (ред. от 10 сентября 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531; 2009. – № 38. – Ст. 4476.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (ред. от 10 марта 2009 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2372; 2009. – № 12. – Ст. 1429.

Очевидно, что выполнение изложенных целей требовало принятия специальных законов, регламентирующих порядок реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов.

Несомненно, принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8 – ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶ (далее – Закон) можно охарактеризовать как положительное явление⁷. Сказанное в полной мере относится и Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁸.

Значимость принятых законов состоит не только в возможности обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, но и в возможности осуществления гражданского контроля. При этом содержание контрольной деятельности общества должно включать: а) наблюдение за деятельностью подконтрольных субъектов; б) получение всесторонней информации о выполнении ими предписаний; в) анализ таких данных; г) предупреждение и выявление правонарушений⁹.

В предлагаемом комментарии дается разъяснение основных положений Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также рекомендации по его применению на практике, которые адресованы как органам государственной власти и местного самоуправления, так и пользователям информации.

⁶ СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

⁷ Об этом см.: *Шеввердяев С.Н.* Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14.

⁸ СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6217.

⁹ *Бондарь Н.Ю.* Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3.

**Комментарий к Федеральному закону от 9
февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа
к информации о деятельности государственных
органов и органов местного самоуправления»**

Принят Государственной Думой 21 января 2009 г. Одобрен Советом Федерации 28 января 2009 г.

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (далее – подведомственные организации), либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления – муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности;

2) государственные органы – органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации;

3) пользователь информацией – гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Пользователями информацией являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с настоящим Федеральным законом;

4) запрос – обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа;

5) официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления (далее – официальный сайт) – сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

1. Согласно Закону в понятие «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» включается любая информация, относящаяся к деятельно-

сти этих органов. При этом таковая информация может быть создана в пределах собственных полномочий самого государственного органа и органов местного самоуправления либо поступить в указанные органы и организации. Видимо, в данном случае имеется в виду информация, относящаяся к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления.

Интересно то, что Закон к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относит также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления – муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иную информацию, касающуюся их деятельности.

В то же время непонятно, почему законодатель к информации о деятельности органов местного самоуправления относит только муниципальные правовые акты, тогда как порядок формирования и деятельности муниципальных органов могут быть предусмотрены и федеральными законами.

2. Внимание привлекает трактовка Законом понятия «государственные органы». К ним Закон относит – органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Из текста статьи вытекает, что понятие «государственный орган» шире, нежели понятие «орган государственной власти». Об этом также свидетельствует позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении Пленума от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»¹⁰. В нем говорится, в частности, о возможности оспаривания по правилам гл. 25 ГПК РФ решения, действия (бездействия) лиц, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, а также иных федеральных государственных органов.

Следует отметить, что среди ученых существует мнение, согласно которому «понятие государственного органа является родовым по отношению к понятию органа государственной власти»¹¹.

Известный ученый Д.Н. Бахрах выделяет общие признаки, характерные в целом для государственных органов. Эти органы:

- 1) являются организованными коллективами;
- 2) являются автономными частями государственного аппарата;
- 3) осуществляют государственные функции, реализуют публичный интерес;
- 4) действуют от имени государства и в то же время от своего имени;
- 5) обладают собственной компетенцией;
- 6) несут ответственность перед государством за свою деятельность;
- 7) учреждаются государством;
- 8) имеют положение, структуру и осуществляют деятельность, регламентированную правом¹².

В числе признаков, характеризующих государственные органы, выделяют также:

¹⁰ См.: Постановление Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 // <http://base.consultant.ru>; Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.

¹¹ Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – С. 13.

¹² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – С. 175, 176.

наличие государственно-властных полномочий; функционирование в условиях сочетания строгой нормативной деятельности в формально-процедурном отношении с широкой возможностью принятия волевых решений;

непосредственное занятие работой по подготовке, принятию и проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства¹³.

Ученые представители теории права под государственным органом понимают учреждение, участвующее в пределах своей компетенции в осуществлении функций государства и наделенное для этого соответствующими властными полномочиями¹⁴.

Как видно из приведенных определений, принципиальных различий в определении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» не наблюдается¹⁵.

3. К пользователям информации комментируемый Закон относит граждан (физических лиц), организации (юридические лица), общественные объединения, государственные органы, органы местного самоуправления.

Такую конструкцию нельзя назвать безупречной. Представляется более верным указывать в качестве субъекта прав на доступ к информации не только граждан РФ, но и иностранцев и лиц без гражданства. Более того, термин «юридические лица» охватывает не все заинтересованные субъекты. Как быть в данном случае индивидуальному предпринимателю, фермерскому хозяйству (они уже не граждане, но и не организации), если им нужна информация?¹⁶

Более того, такая формулировка противоречит и самой Конституции РФ, которая в ст. 29 (ч. 4) закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Иными словами, согласно Конституции носителями исследуемого права выступают не только российские граждане, но и иностранцы и лица без гражданства. Анализируемая норма явно ограничивает правовые возможности иностранцев и лиц без гражданства. Хотя законодательно установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

4. Комментируемый Закон дает определение запроса. Запрос понимается не только как право на получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения законодательно установленных требований, но и как возможность не обосновывать необходимость получения информации.

5. Комментируемый Закон вводит понятие «официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления». В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети «Интернет», открывают для неограниченного доступа официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

Такой сайт должен содержать информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления.

¹³ См.: Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В.А. Козбаненко. – М., 2000. – С. 47.

¹⁴ См.: Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2004.

¹⁵ См.: Бандорина Н. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 6. – С. 13–16.

¹⁶ Об этом: Нестеров А. В. Закон принят. Проблемы остались // Информационное право. – 2006. – № 4.

Статья 2. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Если федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Если законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми по предметам ведения субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

4. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации, в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на:

1) отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления;

2) порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан;

3) порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий.

1. Комментируемая часть статьи определяет сферу действия Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Закон распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Вместе с тем при реализации прав на доступ к информации пользователи могут пользоваться и нормами иных нормативных актов, в том числе базовым законом – Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон «Об информации...»).

2—3. Согласно комментируемой норме, если другими нормативными актами предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации, то положения настоящего Федерального закона применяются с учетом этих особенностей. Представляется верной позиция С.Н. Шевердяева о том, что данная установка разрушает краеугольный характер этого Закона в информационном законодательстве, обрекая его на дополняющую функцию в отношении иных актов¹⁷.

Действующее законодательство предусматривает предоставление различного рода информации: о государственной тайне, о коммерческой тайне, о персональных данных и т. д. Кроме того, существуют законодательно оформленные виды конфиденциальной информации – врачебная тайна, налоговая тайна, тайна усыновления и другие.

Аналогичная норма содержится и в ч. 3 комментируемой статьи относительно субъектов Российской Федерации. Следует сказать, что в ряде субъектов были приняты законы, регламентирующие порядок предоставления информации: Закон города Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы»; Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга»; Закон Волгоградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области»; Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области»; Областной закон Новгородской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области»; Закон Приморского края «О государственных информационных ресурсах и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края» и др.

Однако целесообразно было бы именно в этом комментируемом Законе решить все ключевые вопросы доступа, не размывая его значение.

4. Комментируемая часть соотносит нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон «О средствах массовой информации») как специальное и общее. Действительно, ст. 39 Закона «О средствах массовой информации» предусматривает право редакции запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Такой запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работника! пресслужб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

При этом отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

5. Комментируемый Закон делает оговорку, что действие настоящего Федерального закона не распространяется на следующие отношения:

1) связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления. Отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, не входящими в систему органов местного самоуправления муниципальными органами, юридическими

¹⁷ Шевердяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14.

лицами, физическими лицами с использованием средств автоматизации или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁸;

2) связанные с рассмотрением государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан. Порядок такого рассмотрения регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁹;

3) связанные с предоставлением государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий – по мнению законодателя, подобные вопросы должны регулироваться посредством принятия иных подзаконных нормативных правовых актов или заключения соглашений между самими государственными органами, органами местного самоуправления. Так, например, постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1057 «Об утверждении Положения о межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» предусмотрено, что иным органам исполнительной власти и организациям может быть предоставлено право доступа к информации в соответствии с законодательством Российской Федерации²⁰.

Следует сказать, что такое право у государственных органов, органов местного самоуправления предусмотрено нормами действующего законодательства.

Статья 13 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ред. от 7 мая 2009 г.) устанавливает, что федеральные органы законодательной власти, а также федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в области экспортного контроля, имеют право запрашивать и получать документы и информацию, необходимые для целей экспортного контроля²¹.

Статья 3. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

1. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»), другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Правовое

¹⁸ СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3451; Российская газета. – 2009. – 29 декабря.

¹⁹ СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

²⁰ СЗ РФ. – 2009. – № 3. – Ст. 382.

²¹ СЗ РФ. – 1999. – № 30. – Ст. 3774; 2009. – № 19. – Ст. 2279.

регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляется также законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления – муниципальными правовыми актами.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Комментируемая часть статьи предусматривает несколько уровней нормативных актов, регламентирующих правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

На федеральном уровне это – Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные акты Российской Федерации.

К числу федеральных конституционных законов следует отнести: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²² (ред. от 2 июня 2009 г.), Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 29 января 2010 г.)²³, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 10 июня 2008 г.)²⁴, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 24 апреля 2008 г.)²⁵.

В числе федеральных законов следует назвать: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁶, Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»²⁷; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁸, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (ред. от 25 декабря 2008 г.)²⁹, Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»³⁰ (ред. от 25 декабря 2008 г.); Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 9 февраля 2009 г.)³¹ и др.

К числу иных нормативных правовых актов РФ, которыми регулируется право на доступ к информации, относятся:

постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (ред. от 10 сентября 2009 г.)³²;

постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов

²² СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2009. – № 23. – Ст. 2754.

²³ СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 2010. – № 5. – Ст. 458.

²⁴ СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; 2006. – № 43. – Ст. 4411; 2008. – № 24. – Ст. 2788.

²⁵ СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.

²⁶ СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

²⁷ СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6217.

²⁸ СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3448.

²⁹ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 172; 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6247.

³⁰ СЗ РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3426; 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6236.

³¹ ВВС. – 1992. – № 7. – Ст. 300; СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 778.

³² СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531; 2009. – № 38. – Ст. 4476.

исполнительной власти» (вместе с «Требованиями к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом Правительства Российской Федерации в сети «Интернет»)³³;

постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (вместе с «Положением о регистрации федеральных государственных информационных систем»)³⁴;

приказ ФМС России от 29 октября 2007 г. № 422 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы»³⁵;

приказ ФНС России от 2 июля 2007 г. № ММ-3-18/407@ «Об Интернет-сайте ФНС России» (ред. от 21 января 2009 г.) (вместе с Положением об Интернет-сайте ФНС России)³⁶;

приказ ФНС России от 5 декабря 2007 г. № ММ-3-18/667@ «Об Интернет-сайтах территориальных органов на базе единого централизованного программно-технического комплекса» (ред. от 21 января 2009 г.) (вместе с Типовым положением об Интернет-сайте Управления ФНС России по субъекту Российской Федерации)³⁷;

приказ Росстата от 11 июля 2008 г. № 163 «Об утверждении Регламента ведения и информационной поддержки официального Интернет-сайта Росстата»³⁸ и др.

На уровне субъектов – законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

На местном уровне – муниципальные правовые акты.

2. В части 4 ст. 15 Конституции РФ закреплено общее правило, согласно которому в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора.

Международные договоры РФ наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией РФ составной частью ее правовой системы. Согласно ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (далее – Закон «О международных договорах Российской Федерации»), если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты.

³³ СЗРФ. – 2009. – № 48. —Ст. 5832.

³⁴ СЗРФ. – 2009. – № 37. —Ст. 4416.

³⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 4.

³⁶ Документ опубликован не был.

³⁷ Документ опубликован не был.

³⁸ Документ опубликован не был.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.