ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОСТУПА К СВЕДЕНИЯМ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Ковалева Н.Н., Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация, *kovaleva.natalia@mail.ru*

Государственный доступ к сведениям о деятельности органов власти вообще и их информационного обеспечения имеет административно-правовой характер. Целью исследования являлось выявление в осуществлении доступа к информации о деятельности органов, государственно-властных предписаний и сфер административно-правового воздействия. Методологическую основу составили: правовой анализ категорий «административно-правовое регулирование доступа к информации» и «доступ к информации», совокупность диалектического, формального и системного методов исследования, а также информационный подход. В соответствии с ним при изучении любого объекта, процесса или явления в природе и обществе, в первую очередь выявляются и анализируются наиболее характерные для них информационные аспекты, которые существенным образом определяют их состояние и развитие. Результатом исследования явилось аргументирование авторской позиции относительно необходимости административно-правового воздействия на сферу обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти. Выводы исследования: анализ тенденций модернизации государственного управления в условиях использования информационных технологий способствует формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в осуществление доступа к информации о деятельности органов власти при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в государственном и муниципальном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, использование информационных технологий, информационная сфера, право на доступ к информации, информационное взаимодействие, административно-правовое регулирование.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-62-71

UDC 342.92

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF ACCESS TO INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF THE AUTHORITIES

Kovaleva N.N., Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation, *kovaleva.natalia@mail.ru*

Public access to information about activities of authorities in General, and information support is administrative-legal character. The aim of the study was to identify in the implementation of access to information on activities of bodies of state power of the regulations and spheres of administrative and legal impact. Methodological basis: a legal analysis of the categories of "administrative-legal regulation of access to information" and "access to information", the totality of the dialectical, formal, and systematic methods of research, and information approach. In accordance with him in the study of any object, process or phenomenon in nature and society in the first place are identified and analyzed the most characteristic of these information components, which substantially determine their condition and development. The result of this research was the argumentation of the author's position regarding the necessity of administrative and legal impact on the sphere of ensuring access to information on the activities of the authorities. The findings of the study: analysis of tendencies of modernization of public administration in the use of information technology contributes to the development of the information society, to improve the quality of life of the population through full implementation of information technologies in the implementation of access to information on the activities of the authorities while simultaneously creating conditions for the full protection of the rights of all actors involved in public administration.

Key words: state management, use of information technologies, information sphere, the right to access to information, communication, administrative-legal regulation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-62-71

Обеспечение права на доступ граждан к информации о деятельности органов власти и предоставление качественных государственных и муниципальных услуг населению невозможны без эффективного информационного и коммуникационного развития, в результате которого высококачественные и доступные государственные и муниципальные услуги предоставляются каждому. Достижение информационной открытости власти является императивом информационно-коммуникационного развития России [1].

Как уже отмечалось, одним из наиболее перспективных направлений обеспечения информационной открытости деятельности органов власти являются развитие и использование глобальных информационных сетей и, в первую очередь, сети Интернет. По уровню доступности Интернета Россия уступает сегодня не только развитым, но и многим развивающимся странам. Объясняется это сохранением существенного информационного неравенства между различными регионами, отраслями экономики, учреждениями образования и гражданами. Однако проблема не только в этом. Представление о том, что внедрение информационно-коммуникационных технологий само по себе повышает качество государственного управления и взаимодействия с населением недостаточно обоснованно, так как главным в этом процессе является не способ доступа к информации, а наличие общедоступных информационных ресурсов.

По этой причине достижение информационной открытости власти требует, прежде всего, интенсификации процессов формирования необходимых обществу информационных ресурсов, а также изменения норм правового регулирования информационного обмена с четким определением того, какая информация является общедоступной, а какая имеет ограничения по доступу.

Доступная информация о деятельности государственных и муниципальных органов в силу того, что она обеспечивает личные интересы граждан, позволяющие реализовывать прочие права и свободы, а также участие населения в общественных и государственных делах, служит гарантом демократических основ общества. Кроме того, таким образом обеспечивается общественный контроль деятельности государственных и муниципальных органов, прозрачность принимаемых решений в сфере экономики, экологии и других социально значимых сферах.

Объективная потребность человека в информации обуславливает возникновение и существование его права на информацию. Ведь информация является обязательным элементом общения

людей, а ее качество обеспечивает достижение благоприятных условий для развития общества.

Право на информацию — это одно из субъективных прав, закрепленных в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. и в Конституции РФ (ч. 4 ст. 29).

Свобода поиска информации означает возможность обращения к кому-либо (организации, должностному лицу и др.) с просьбой о предоставлении определенной информации, с волеизъявлением лиц, направленным на ее получение законным способом. Свобода получения информации означает вероятность стать ее обладателем на законных основаниях. Свобода передачи и распространения информации указывает на возможность доведения информации до сведения неограниченного круга лиц.

Свободный поиск и распространение сведений о деятельности государственных и муниципальных органов любым законным способом также содержится и в федеральном законодательстве.

Например, средства массовой информации обязаны предоставлять гражданам оперативные достоверные сведения о деятельности органов власти (под органами власти понимается совокупность государственных и муниципальных органов) и их должностных лиц. При этом редакции средства массовой информации, зарегистрированного надлежащим образом, гарантируется возможность запросить подобную информацию. Гарантом этого права выступает обязанность руководителей государственных и муниципальных органов, их заместителей, работников пресс-служб либо других уполномоченных лиц предоставить данные сведения, за исключением информации ограниченного доступа.

Кроме того, с 1 января 2010 г. вступила в законную силу норма, отсылающая к специальному федеральному законодательству, регламентирующему проблемы доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов и судов, если предоставление государственными и муниципальными органами информации о своей деятельности по запросам редакций не урегулированы нормативными актами о средствах массовой информации. Немаловажное значение в обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов играют и справочно-правовые системы [2].

Действующее законодательство РФ также предусматривает возможность обращения граждан лично или коллективно в государственные и муниципальные органы с заявлениями, жалобами, обращениями. Однако Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содер-

жит легальное определение права на доступ к информации [3], а также имеет место противоречие при определении этого понятия в ст. 8 и в п. 6 ст. 2.

При этом В.Н. Лопатин подчеркивает, что право на доступ к информации может быть частью права на информацию, в частности, он обращает внимание на явные противоречия между ст. 2 и 8 вышеназванного Закона. Если в ст. 2 доступ к информации определяется через понятия получения и использования сведений, то в ст. 8 — поиска и получения. В то же время ст. 6 и 7, обозначая понятие использования информации, включают в него только получение [4].

По мнению Н.Н. Федосеевой, на современном этапе более правильно считать право на доступ к информации самостоятельной правовой категорией [5].

В.Н. Монахов обосновывает позицию, в соответствии с которой информационные права можно разделить на два вида: право получать и использовать информацию и право на ее охрану [6].

По результатам общероссийского опроса населения, проведенного Институтом Развития Свободы Информации, граждане нашей страны крайне низко оценивают доступность информации об органах власти. Так, только 11,1% опрошенных считают, что данное право обеспечено в полной мере; 61,7% говорят о частичном удовлетворении данного права; 14% респондентов указывают на отсутствие его реализации. При этом следует учитывать, что именно информированность определяет, насколько люди способны оценить степень реализации своих прав. Только 55% респондентов считают, что закон закрепляет право на информацию (всего в ходе исследования опрошено 1500 человек; из них 44,8% — мужчины; 55,2% — женщины; 17,3% — в возрасте от 18 до 24 лет; 29,3% — в возрасте от 25 до 39 лет; 21,8% — в возрасте от 40 до 54 лет; 55 лет и старше — 31,7%). Такая ситуация практически исключает возможность граждан в полной мере реализовывать свои права [7].

Очевидно, что информация о деятельности органов власти регулярно используется гражданами в повседневной жизни. Однако есть граждане, чья профессиональная деятельность так или иначе связана с использованием информации о деятельности органов власти. Согласно исследованию проведенному Институтом Развития Свободы Информации они составляют 34% от общего числа опрошенных [7]. Это означает, что около трети взрослого населения Российской Федерации с той или иной степенью регулярности специально обращаются к информации о деятельности органов власти и могут быть отнесены к категории «профессиональных пользователей права на доступ к информации». Чем выше уровень образования, тем более вероятно вхождение индивидуума в эту группу. Следует подчеркнуть, что должностные лица государственных и муниципальных органов являются активными пользователями информации о деятельности органов власти, то есть они не только произ-

водят, хранят, распространяют информацию о деятельности органов власти, но и потребляют ее.

Результаты проведенных исследований показали, что реализация и защита права на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти в нашей стране сопровождается немалыми проблемами.

Самостоятельные нормативные акты о праве на информацию имеют около ста государств. Так, еще в 1776 г. в Швеции был принят Закон, регулирующий свободу изданий, позже (в 1949 г.) его преобразовали в закон о свободе печати, на сегодняшний день этот Закон включен в Конституцию Швеции и обеспечивает право граждан бесплатно получать информацию об органах власти. США в 1966 г. также закрепили возможность граждан получать безвозмездно информацию, собираемую государственными органами в Законе «О свободе информации», за исключением засекреченной информации. Япония в 2001 г. приняла Закон о доступе к информации, которая находится в ведении административных структур. Хотя законом установлен неограниченный круг лиц, имеющих доступ к этой информации, там же обозначен ряд органов власти, на которые он не распространяется, в том числе это законодательная и судебная власти и другие органы власти. Великобритания в 2000 г. Законом «О свободе информации» закрепила права граждан на получение документов, кроме тех, которые относятся к политике правительства.

В России был принят уже упоминавшийся Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Деятельность по формированию и использованию информационного ресурса — это почти всегда результат по созданию новых сведений либо компиляции старых с определенными целями и задачами, то есть это некая материализация информации по форме и по существу: по форме — так как идет преобразование информации в наиболее удобную для использования форму, по существу — так как на основе информационного ресурса формируются новые решения, оформленные в форме документов, либо преобразуются (изменяются) прежние в новое качество.

В соответствии с действующим законодательством могут устанавливаться особые правила предоставления отдельных категорий сведений о деятельности государственных и муниципальных органов.

Так, постановления Правительства РФ, кроме содержащих информацию ограниченного доступа, публикуются в официальном порядке в течение 15 дней с момента принятия, а в случае необходимости — немедленно.

Федеральные законы публикуются не позднее 7 дней с момента их подписания Президентом РФ, документы, принимаемые палатами Федераль-

ного Собрания, — в течение 10 дней после их принятия, а публикация международных договоров осуществляется одновременно с публикацией федеральных законов об их ратификации.

Отдельное правило существует в отношении публикации перечня общественных и иных объединений, подлежащих ликвидации или запрещению деятельности по решению суда. Названный перечень размещается на интернет-сайтах исполнительных органов, которые регистрируют общественные и религиозные объединения, иные организации, а также в официальных изданиях.

Кроме того, информация о деятельности государственных или муниципальных органов может быть предоставлена бесплатно (по общему правилу) и на платной основе неограниченному кругу лиц, по запросам и др.

Перечень примеров специальных норм о предоставлении сведений о деятельности органов власти разнообразен и затрагивает различные стороны деятельности государственных и муниципальных органов.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ информация и связь находятся в исключительном ведении Российской Федерации, то есть правила оборота информации в гражданском обществе устанавливаются на уровне федерального законодательства. Однако субъектам РФ предоставляется возможность устанавливать особенности предоставления отдельных видов информации по предметам их ведения.

Следует подчеркнуть, что персональные данные, находящиеся в распоряжении государственных и муниципальных органов, не являются предметом регулирования норм законодательства о доступе к сведениям о деятельности органов власти.

Ряд ограничений, связанных с публикацией сведений, содержащих персональные данные [8, 9], содержится в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

В соответствии со ст. 23, 24 и другими Конституции РФ сформирован комплекс специальных федеральных законов, хотя и неполный [10], запрещающих разглашать сведения, составляющие личную тайну. При этом запрещающие нормы о сборе, хранении, использовании и распространении сведений о личной жизни без согласия не имеют абсолютного характера и ограничиваются в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [11]. Так, информация, составляющая врачебную тайну, может быть предоставлена следственным органам, прокурорам и судьям при проведении расследования или судебного разбирательства по их запросу без согласия гражданина. Другие лица получить такие сведения без согласия гражданина не могут. Например, действующим законодательством РФ адвокат и депутат не названы в числе субъектов, которым

могут быть предоставлены сведения, составляющие врачебную тайну.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает процедуру реализации прав граждан на обращения в государственные и муниципальные органы, что, в свою очередь, служат еще одной гарантией реализации права на доступ к сведениям о деятельности органов власти.

Кроме того, предоставление государственными и муниципальными органами в иные государственные и муниципальные органы сведений о своей деятельности регламентируется федеральными законодательством, устанавливающим компетенцию указанных органов, а также детализируется в соглашениях об информационном сотрудничестве.

Отсюда следует, что отношения, связанные с доступом к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, регламентируются не одним законом, а комплексом нормативно-правовых актов [12]. В субъектах РФ данные отношения имеют дополнительное регулирование, осуществляемое соответствующими нормативными актами субъектов РФ.

Например, согласно ст. 3 Закона Псковской области от 12 февраля 2003 г. № 242-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу устава и законов области, иных нормативных правовых актов области» официальным опубликованием Устава, поправок к Уставу и законов Псковской области, иных нормативных правовых актов Псковской области считается публикация их текстов в газете «Псковская правда» или в Сборнике законодательства Псковской области. Датой официального опубликования Устава, поправок к Уставу и законов Псковской области, иных нормативных правовых актов Псковской области считается дата первой публикации их текстов в одном из указанных изданий.

Согласно ст. 2 Закона Саратовской области от 26 июня 2006 г. № 64-ЗСО «О порядке обнародования и вступления в силу правовых актов органов государственной власти Саратовской области» законы области, принятые областной Думой, в течение семи дней должны быть обнародованы Губернатором области, который, в свою очередь, обязан обнародовать Устав (Основной Закон) Саратовской области, законы области либо отклонить в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления указанного Закона. В соответствии со ст. 6 этого Закона официальным опубликованием законов области, постановлений областной Думы, имеющих нормативный характер, постановлений Губернатора области и Правительства области, иных документов нормативно-правового характера областных исполнительных органов считается первая публикация их полного текста в газетах «Неделя области», «Саратовской областной газете» или в

«Собрании законодательства Саратовской области». Законы области, постановления Губернатора области и Правительства области направляются для официального опубликования (обнародования) Губернатором области. Постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, направляются для официального опубликования Председателем областной Думы или его заместителем. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти области направляются для официального опубликования руководителями соответствующих органов исполнительной власти области, а согласно ст. 7 указанного Закона законы области, постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, постановления Губернатора области и Правительства области, иных документов нормативно-правового характера областных исполнительных органов могут публиковаться в других (помимо вышеназванных) печатных изданиях или доводиться до всеобщего сведения с помощью технических средств (телевидение, радио, каналы связи), распространяться в машиночитаемом виде. Законы области, постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, постановления Губернатора области и Правительства области, нормативные правовые акты иных органов исполнительной власти области могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Рассмотрим административно-правовое регулирование доступа к информации о деятельности муниципальных органов, которое включает в себя и муниципальные правовые акты.

Так, например, в Шушенском районе Красноярского края утверждено Положение о предоставлении информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: утверждено решением от 27 февраля 2009 г. № 550-15/н Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края, регламентирующее порядок взаимодействия муниципальных органов и физических и юридических лиц при предоставлении и получении сведений о деятельности муниципальных органов. Статья 2 названного Положения определяет, что информация о деятельности муниципальных органов должна быть открытой и доступной; своевременной и достоверной; бесплатной. Ее поиск, получение и передача должны осуществляться на законной основе. При этом необходимо соблюдать права и законные интересы третьих лиц в процессе обеспечения доступа к сведениям о деятельности муниципальных органов, а также государственную и коммерческую тайны.

В качестве иного положительного примера предлагаем рассмотреть Положение об официальном интернет-сайте Администрации г. Советская Гавань, утвержденное постановлением главы городского поселения «Город Советская Гавань» Советско-Гаванского муниципального района от 4 июня 2009 г. № 109. Согласно указанному Положению официальный Интернет-сайт Админи-

страции г. Советская Гавань создан для развития единого информационного пространства, информационного обеспечения деятельности городских органов местного самоуправления, а также реализации принципов открытости и гласности их деятельности. Сайт является информационным ресурсом, находящимся в муниципальной собственности г. Советская Гавань. Принцип, закрепляющий открытость информации о деятельности государственных и муниципальных органов, реализуется также в ряде федеральных законов, регулирующих вопросы государственной и муниципальной службы. В свою очередь открытый и свободный доступ к информации о деятельности Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти в нашем государстве более подробно рассматривается в распоряжениях и постановлениях Правительства РФ.

Кроме того, Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, на Аппарат Правительства РФ возложено выполнение мероприятий по предоставлению сведений о деятельности не только самого Правительства РФ, но и иных федеральных органов исполнительной власти; своевременному и регулярному размещению информации в информационных сетях типа Интернет; систематическому информированию граждан и организаций другими способами.

Итак, организация свободного доступа к сведениям о деятельности органов власти — это административная функция государства, однако в Концепции административной реформы отмечается, что система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса.

По прозрачности деятельности органов власти Россия из 48 государств занимает 40-е место. Международные эксперты свидетельствуют, что эффективность государственного управления и качество государственных и муниципальных услуг (а это и работа с персональными данными, и контактами с гражданами) Российская Федерация значительно ниже, чем у развитых стран. Контроль за состоянием коррупции также заслуживает низкой оценки и этот показатель связан со злоупотреблениями при общении с гражданами и юридическими лицами.

Качественная информация характеризуется своевременностью, достоверностью, полнотой и доступностью [13]. Принцип достоверности и своевременности направлен на обеспечение физических лиц и организаций качественной информацией.

Так, в результате отсутствия необходимой и своевременной информации об аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. огромный ущерб был нанесен миллионам людей. В этой связи в ст. 42 Конституции РФ устанавливается право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Право на качественную информацию является одним из важнейших элементов системы личных прав и свобод. Обеспечение общественной качественной информацией способствует пониманию социальных, экономических, политических и иных проблем, непосредственному участию в их решении.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» для обеспечения надлежащей открытости информации о деятельности государственных и муниципальных органов и доступности государственного информационного ресурса для общества предполагает реализацию следующих мероприятий:

- сформировать требования и методические рекомендации в целях организации предоставления публичной информации на сайтах государственных и муниципальных органов;

- привести информационные ресурсы на интернет-сайтах государственных и муниципальных органов в соответствие с требованиями законодательства; регулярно проводить мониторинг названного соответствия;

- осуществлять методическую поддержку федеральных органов.

Однако одним из самых серьезных недостатков административно-правового регулирования доступа к сведениям о деятельности органов власти является большое количество лиц, не имеющих доступа к сети Интернет или не умеющих им пользоваться. А.А. Задков, например, считает, что предоставление сведений о деятельности органов власти преимущественно через интернет-сайты — не слишком демократичный способ организации доступа [14, с. 149]. И.В. Ильгова также указывает на особую остроту проблемы информационного неравенства [15, с. 319]. В связи с этим говорить о новом виде социального неравенства, который порождается отсутствием у населения доступа к информационным технологиям, а это, в свою очередь, предполагает активные действия со стороны власти, направленные на его ликвидацию.

«Цифровое неравенство» — это возникшее в результате развития информационно-коммуникационных технологий разделение регионов, организаций и граждан на категории в зависимости от доступности им современных средств обработки и передачи информации, включая обеспеченность телефонной связью и доступом к сети Интернет.

Хотя проявления «цифрового» расслоения населения России можно попытаться объяснить бедностью его основной массы, мировой опыт свидетельствует о более сложном характере проблемы. Попытки ее решения путем интенсивной компьютеризации бесперспективны, так как дело не в богатстве или бедности отдельных людей, регионов или целых государств, а в отсутствии потребности в использовании цифровых техноло-

гий, проистекающей из образа жизни и характера деятельности отдельных слоев и социальных групп, технологического уровня развития экономики, социальной сферы и т.д.

Преодоление цифрового неравенства в сферах взаимодействия власти с населением, образования, здравоохранения и культуры требует формирования и проведения соответствующей государственной политики. Необходимо принятие мер по расширению доступности информационно-коммуникационных технологий для большинства населения на основе регулярного мониторинга цифрового расслоения. Причем к решению отмеченных проблем важно подходить комплексно, например, создать системы инфокоммуникационного обеспечения образования в крупных городах, где находятся высшие учебные заведения, значительно проще и дешевле, чем довести компьютеризацию до сельских школ. Однако, решив последнюю задачу, мы решаем проблему в целом. Необходимо подчеркнуть, что должны быть выработаны привычка и потребность в использовании информационных технологий, чтобы технические средства применялись наиболее эффективно.

В целом на федеральном и региональном уровнях уже много сделано по разработке основных технологических решений: созданы интернет-порталы органов власти, на основе которых осуществляется интернет-взаимодействие государства и населения. При проведении этой работы важно не принуждать население к общению с властью только через компьютер, а, например, обустроить сложившиеся системы телефонных коммуникаций и переводить их на новую технологическую основу, обеспечивающую движение звуковых файлов в сетях аналогично электронному письму и т.п., то есть создавать электронную среду общения, комфортную для граждан. Причем заботу о разработке и освоении технологических инноваций необходимо переложить с плеч основной массы населения на плечи государства и информационно-технологического сообщества. Чтобы преодолеть этот недостаток, необходимо обеспечить возможность населения России пользоваться сетью Интернет как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения обеспечения цифровой грамотности.

Федеральная целевая программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», например, призвана повысить эффективность государственного муниципального управления, качество и оперативность предоставления государственных и муниципальных услуг, снизить стоимость организации государственного и муниципального управления [16].

В результате использования информационных технологий возникают эффекты, повышающие качество жизни населения, производительность труда и конкурентоспособность производимых товаров и услуг. В частности:

для получения государственной услуги можно один раз заполнить соответствующую форму запроса на интернет-сайте, и спустя установленное время будут оформлены и отправлены по почте необходимые документы или внесены изменения о человеке в соответствующую базу данных;

для выражения своего мнения по вопросу государственного или муниципального управления или формирования группы единомышленников в целях реализации своей инициативы можно просто зайти на соответствующий интернет-сайт;

учебники и сопутствующие учебные материалы для школьников можно скопировать с регионального образовательного портала в свою электронную книгу;

налоговые отчеты можно будет послать через сеть Интернет без посещения налоговой инспекции;

отдельные виды профессиональной деятельности можно осуществлять из дома, войдя в корпоративную сеть;

заключение договора с партнерами из других регионов можно осуществлять без командировки, а удостоверить документы — электронной подписью;

билет на поезд можно выбрать и оплатить через соответствующий интернет-сайт, информацией будет располагать контролер, пассажиру необходимо только предъявить паспорт, удостоверяющий его личность при посадке.

Что касается возможностей муниципальных органов разместить в сети Интернет информацию о себе, то следует отметить, что далеко не все муниципальные органы имеют соответствующие технические и финансовые средства. Например, это касается малочисленных муниципальных образований. Однако в этом случае муниципальные органы имеют право разместить свою информацию на официальном сайте соответствующего субъекта РФ или муниципального района.

Существует целый комплекс вопросов правового, организационного и технического характера, которые затрудняют организацию предоставления государственных и муниципальных услуг интерактивным образом сельским гражданам. Чтобы обеспечить интерактивное участие сельского населения в государственном управлении, телекоммуникации должны быть в каждом сельском населенном пункте. При этом распространение телекоммуникаций включает в себя не только телефонизацию села в полном объеме, но и интернетизацию на основе доступных цен. То есть только при реализации названных условий сельских жителей, пенсионеров и других категорий граждан, особо неблагоприятных в отношении цифрового неравенства, можно обеспечить качественными государственными и муниципальными услугами в электронном формате. Так, правовую основу телефонизации и интернетизации сельской местности составляют целевые программы. Федеральной целевой про-

граммой «Социальное развитие села до 2012 года» предусматривается реализовать ряд следующих мероприятий, которые способствовали бы ликвидации цифрового неравенства:

создать сельские информационно-консультационные центры;

предоставлять информацию, способствующую развитию новых методов хозяйствования и технологий;

организовать правовое, производственное и техническое консультирование;

провести семинары и курсы по повышению компьютерной грамотности.

В ходе реализации этих мероприятий согласно приложению 6 к названной программе сельское население получает возможность информирования, повышения образовательного уровня; происходит расширение рынка труда; обеспечивается занятость в сельской местности.

Развитие информационного и консультационного обслуживания на селе обеспечивает создание 5 тысяч рабочих мест.

Кроме того, ведомственные целевые программы позволяют преодолеть информационный вакуум на селе, обеспечить широкое информирование сельских жителей об их правах и проводимых социальных и экономических реформах в стране и на селе, что предполагается осуществить путем:

развития в сельской местности информационных технологий и сетей типа Интернет, а также системы информационных и консультационных служб;

развития доступных и качественных библиотечных услуг в условиях создания информационных центров на их базе;

вовлечения сельского населения в разработку и реализацию местных программ развития, в интерактивное планирование, непрерывное и дистанционное образование;

совершенствования деятельности сельских СМИ.

Каждый субъект РФ имеет свои программы по развитию села.

Часто в качестве показателя доступности информационных услуг населению используется количество телефонных аппаратов на 100 человек (уровень телефонной плотности). Дания, Норвегия, Швейцария, США, Германия обеспечивают своим жителям от 60 до 70. В СНГ уровень телефонной плотности колеблется около цифры 21,4. Саратовская область на этом фоне выглядит лучше — средняя телефонная плотность составляет 37,42; в то же время в таких сельских районах, как Марковский (27,7), Озинский (17,7), телефонная плотность крайне низкая. При этом стопроцентной телефонизации села в Саратовской области предполагалось достигнуть еще в 2007 г., однако это до сих пор не реализовано.

Отсюда следует, что государственные и муниципальные информационные услуги в значи-

тельной мере недоступны для сельских жителей. Более того, на основе этого показателя можно сделать вывод и о том, что Интернет в селе также недостаточно развит, что, в свою очередь, тормозит процессы внедрения информационных технологий и ограничивает доступность электронного государства.

Таким образом, вопрос телефонизации и интернетизации на селе стоит очень остро и требует скорейшего решения. В качестве примера успешного решения данной проблемы можно привести опыт соседнего государства со схожей экономической, социальной и технической ситуацией — Казахстана, где выделяются средства для компенсации возможных убытков операторам связи, которые обеспечивают телефонизацию и интернетизацию в селах.

Интернетизация села преследует цель повышения качества жизни сельского населения, развития новых интеллектуальных потребностей у сельских жителей на основе появления новых информационных услуг, что, в свою очередь, обеспечивает адаптацию сельчан к современным условиям жизни.

Чувашия решает этот вопрос на основе обеспечения компьютерами и подключением к сети Интернет сельских библиотек. Результатом этого процесса стало появление, так называемых, модельных библиотек. Эти технологии позволяют на основе автоматизированной обработки информации предоставлять любую правовую информацию, включая документы муниципальных органов. В учреждениях культуры нового поколения обучают работать в Интернете, искать информацию в электронных энциклопедиях и справочниках, пользоваться электронным почтовым ящиком, сканировать необходимые документы [17, 18].

Еще одним вариантом ускорения процессов информатизации на селе может стать создание информационных и консультационных пунктов на базе образовательных учреждений, так как в результате реализации приоритетного национального проекта «Образование» в настоящее время все школы страны имеют подключение к информационной сети Интернет.

Однако существующие программы развития села подходят к этим вопросам однобоко, не учитывая различные аспекты. Так, например, создание информационных консультационных пунктов на базе сельских библиотек и школ предпола-

ет не только обеспечение подготовки на курсах повышения квалификации библиотекарей и учителей школ, но и финансовое обеспечение дополнительной работы. Только в этом случае подобные центры будут способны повысить компьютерную грамотность на селе.

Полноценное обеспечение участия селян в государственном управлении возможно на основе специальной Федеральной целевой программы, соответствующих программ субъектов Федерации, которые будут нацелены на внедрение информационных технологий в жизнь сельских жителей. При этом данные программы не только обеспечат технические возможности предоставления государственных и муниципальных электронных услуг, но и реализуют организационные меры, образовательные мероприятия и обеспечат решение других сопутствующих проблем. Технологии же государственно-частного партнерства позволят более эффективно организовать финансирование данных программ [19, с. 104–112].

Отсюда следует, что государство должно гарантировать предоставление физическим и юридическим лицам свободного доступа к сведениям о деятельности органов власти. При этом необходимо учитывать конституционный принцип свободного получения, распространения и использования информации и обеспечивать правовое равенство всех субъектов информационного взаимодействия.

Конституция РФ и иное законодательство гарантируют свободу доступа к информации для граждан. К сожалению, неразвитость информационной инфраструктуры и часто высокая стоимость пользования информационными сетями в труднодоступных, сельских местностях, недостаточная компьютерная грамотность населения создают серьезные ограничения реализации данного права.

Таким образом, административно-правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти включает в себя формирование организационно-правовой, технологической основы информирования населения. В первую очередь, необходимо обеспечить стандарты качества предоставления информации государственными и муниципальными органами, а также разработать административно-правовые меры по ликвидации цифрового неравенства.

Литература

1. Бачило И.Л., Полякова Т.А., Антопольский А.А., Демьянец М.В., Жарова А.К., Монахов В.Н., Семилетов С.И., Талатина Э.В. Об основных направлениях развития информационного права за 2000–2015 гг. // Государство и право. 2017. № 1. С. 71–79.
2. Короткова М.В. Реализация права на доступ к информации посредством справочно-правовых систем // Информационное право. 2017. № 3. С. 39–43.
3. Травников Н.О. Соотношение права на информацию со смежными конституционными правами // Информационное право. 2014. № 6. С. 12–16.
4. Лопатин В.Н. Область применения Федерального закона «Об информации, информационных

технологиях и защите информации» // Информационное право. 2006. № 4. С. 44–45.

5. Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6–11.
6. Монахов В.Н. Проблемы правового регулирования доступа граждан к официальной информации // Государственная информация и демократизация общества: материалы Международной конференции (15–16 мая 2000 г.) / сост. А.А. Викулин; редкол.: В.Р. Фирсов и др. СПб., 2001. С. 225–232.
7. Отчет по результатам репрезентативного общероссийского опроса на сайте Института Развития Свободы Информации. URL: www.svobodainfo.org (дата обращения: 20.07.2017).
8. Волчинская Е.К. Место персональных данных в системе информации ограниченного доступа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 4. С. 193–207.
9. Камалова Г.Г. Биометрические персональные данные: определение и сущность // Информационное право. 2016. № 3. С. 8–12.
10. Камалова Г.Г. О нормативном правовом регулировании служебной тайны // Информационное право. 2014. № 5. С. 10–15.
11. Антопольский А.А. Правовые проблемы обеспечения баланса интересов при регулировании отношений по поводу информации конфиденциального характера // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3 (55). С. 89–103.
12. Абулсаламов Р.А., Арсланов Ш.Д. Современные правовые и организационные проблемы развития информационного общества на местном уровне // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2014. № 2. С. 128–130.
13. Голтыгина И.Ю. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2015. № 1. С. 115–120.
14. Задков А.А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
15. Ильгова Е.В. Организация центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти // Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни / под ред. А.В. Малько. Тамбов, 2009. С. 318–341.
16. Денисова О.Г. Новые возможности библиотек // Библиотека. 2004. № 2. С. 34–36.
17. Войничанис Е.А. Обеспечение свободного доступа к информации как направление правовой политики и его влияние на парадигму интеллектуальных прав // Государство и право. 2015. № 5. С. 103–105.
18. Минбалева А.В., Пономарева Ю.В. К вопросу об ограничении доступа к информации в библиотеках // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2015. Т. 15. № 4. С. 99–103.
19. Ковалева Н.Н. Правовое регулирование государственных информационных услуг для сельских граждан // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М.: ИГП РАН, ИПО «У Никитских ворот», 2011. С. 104–112.

References

1. Bachilo I.L., Polyakova T.A., Antopol'skii A.A., Dem'yanets M.V., Zharova A.K., Monakhov V.N., Semiletov S.I., Talapina E.V. Ob osnovnykh napravleniyakh razvitiya informatsionnogo prava za 2000–2015 gg. // Gosudarstvo i pravo. 2017. № 1. С. 71–79.
2. Korotkova M.V. Realizatsiya prava na dostup k informatsii posredstvom spravочно-pravovykh sistem // Informatsionnoe pravo. 2017. № 3. С. 39–43.
3. Travnikov N.O. Sootnoshenie prava na informatsiyu so smezhnymi konstitutsionnymi pravami // Informatsionnoe pravo. 2014. № 6. С. 12–16.
4. Lopatin V.N. Oblast' primeneniya Federal'nogo zakona «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii» // Informatsionnoe pravo. 2006. № 4. С. 44–45.
5. Fedoseeva N.N. Pravo grazhdan na dostup k informatsii v Rossiiskoi Federatsii // Grazhdanskoe pravo. 2007. № 3. С. 6–11.
6. Monakhov V.N. Problemy pravovogo regulirovaniya dostupa grazhdan k ofitsial'noi informatsii // Gosudarstvennaya informatsiya i demokratizatsiya obshchestva: materialy Mezhdunarodnoi konferentsii (15–16 maya 2000 g.) / sost. A.A. Vikulin; redkol.: V.R. Firsov i dr. SPb., 2001. С. 225–232.
7. Otchet po rezul'tatam reprezentativnogo obshcherossiiskogo oprosa na saite Instituta Razvitiya Svo-body Informatsii. URL: www.svobodainfo.org (data obrashcheniya: 20.07.2017).
8. Volchinskaya E.K. Mesto personal'nykh dannykh v sisteme informatsii ogranichenogo dostupa // Pravo. Zhurnal Vyshei shkoly ekonomiki. 2014. № 4. С. 193–207.
9. Kamalova G.G. Biometricheskie personal'nye dannye: opredelenie i sushchnost' // Informatsionnoe pravo. 2016. № 3. С. 8–12.
10. Kamalova G.G. O normativnom pravovom regulirovanii sluzhebnoi tainy // Informatsionnoe pravo. 2014. № 5. С. 10–15.

11. *Antopol'skii A.A.* Pravovye problemy obespecheniya balansa interesov pri regulirovanii otnoshenii po povodu informatsii konfidentsial'nogo kharaktera // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk. 2016. № 3 (55). S. 89–103.
12. *Abdusalamov R.A., Arslanov Sh.D.* Sovremennye pravovye i organizatsionnye problemy razvitiya informatsionnogo obshchestva na mestnom urovne // Yuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 2. S.128–130.
13. *Gol'tyapina I.Yu.* O sovershenstvovanii zakonodatel'stva ob obrashcheniyakh grazhdan.// Yuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2015. № 1. S. 115–120.
14. *Zadkov A.A.* Konstitutsionnoe pravo na dostup k informatsii v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006.
15. *Il'gova E.V.* Organizatsiya tsentrov dostupa k informatsii o deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti // Administrativnaya reforma v Rossii: federal'nyi i regional'nyi urovni / pod red. A.V. Mal'ko. Tambov, 2009. S. 318–341.
16. *Denisova O.G.* Nove vozmozhnosti bibliotek // Biblioteka. 2004. № 2. S. 34–36.
17. *Voinikanis E.A.* Obespechenie svobodnogo dostupa k informatsii kak napravlenie pravovoi politiki i ego vliyanie na paradigmu intellektual'nykh prav// Gosudarstvo i pravo. 2015. № 5. S. 103–105.
18. *Minbaleev A.V., Ponomareva Yu.V.* K voprosu ob ogranichenii dostupa k informatsii v bibliotekakh // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2015. T. 15. № 4. S. 99–103.
19. *Kovaleva N.N.* Pravovoe regulirovanie gosudarstvennykh informatsionnykh uslug dlya sel'skikh grazhdan // Informatsionnoe obshchestvo i sotsial'noe gosudarstvo: sbornik nauchnykh rabot. M.: IGP RAN, IPO «U Nikitskikh vorot», 2011. S. 104–112.

*Поступила в редакцию 1 февраля 2018 г.
Received 1 February, 2018*