

Фонд «Либеральная миссия»

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

*Под редакцией доктора юридических наук,
заслуженного юриста Российской Федерации
А.В. ИВАНЧЕНКО*

Москва 2007

УДК [342+351/354]:659.2/.4(470+571)
ББК 67.400.6(2Рос)+67.401(2Рос)
О-13

Авторы:

О.А. Иванченко (раздел 3.4); *В.И. Кривцов* (глава 2 в соавторстве с *А.Е. Любаревым*); *А.Е. Любарев*, канд. юр. наук (глава 2 в соавторстве с *В.И. Кривцовым*); *А.В. Павлушкин*, канд. юр. наук (главы 1, 3, 4)

О-13 Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц /
под ред. А.В. Иванченко. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. — 328 с.

ISBN 5-903135-07-2

Настоящее издание посвящено вопросам реализации гражданами и юридическими лицами своего права на информацию о решениях и деятельности органов публичной власти всех уровней. Информационная открытость власти позволяет гражданам получать объективное представление о состоянии российского общества и власти, а также осуществлять эффективный общественный контроль за деятельностью органов власти. В книге анализируются уже имеющиеся организационные и правовые возможности получения информации от органов власти, а также предложены новые направления законодательного регулирования вопросов информационной открытости власти.

УДК [342+351/354]:659.2/.4(470+571)
ББК 67.400.6(2Рос)+67.401(2Рос)

ISBN 5-903135-07-2

© Фонд «Либеральная миссия», 2007

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ.....	6
1.1. Российское законодательство о предоставлении информации	6
1.2. Международные и зарубежные акты, регламентирующие предоставление информации о решениях органов власти	25
ГЛАВА 2. ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ.....	37
2.1. Информационное обеспечение избирательных кампаний и кампаний референдума	37
2.2. Роль избирательных комиссий в информировании избирателей.....	40
2.3. Роль СМИ в избирательном процессе	56
2.4. Судебные прецеденты по обжалованию нарушений порядка информационного обеспечения избирательных кампаний	62
2.5. Особенности информационного обеспечения кампании по проведению референдума	111
ГЛАВА 3. ОТКРЫТОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	113
3.1. Информационная открытость законодательной власти	113
3.2. Информационная открытость исполнительной власти	133
3.3. Информационная открытость судебной власти	157
3.4. Информационная открытость органов местного самоуправления.....	171
ГЛАВА 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ.....	181
4.1. Гарантии реализации права на получение информации о решениях органов публичной власти	181
4.2. Пределы ограничения доступа к информации	207
4.3. Способы предоставления информации о решениях органов власти	232
4.4. Роль средств массовой информации в обеспечении права на предоставление информации о решениях органов власти	258
4.5. Интернет как способ получения информации о решениях органов власти	273
4.6. Обжалование решений и действий, нарушающих право на доступ к информации	286
4.7. Ответственность органов публичной власти за непредставление информации. Государственный контроль и надзор	295
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	309
ПРИЛОЖЕНИЕ. Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления».....	310

ВВЕДЕНИЕ

Право на информацию о решениях органов публичной власти является одним из основных конституционных прав российских граждан. Основываясь на знании того, как в том или ином обществе юридически оформлено и защищается право граждан на информацию о решениях органов публичной власти, можно судить о степени демократичности такого общества. Поэтому только строгое и неукоснительное соблюдение закрепленных в российской Конституции прав граждан может установить действительно равноправные отношения между государством и гражданским обществом в целом, а также между конкретным чиновником и гражданином.

Для правового и демократического государства, а Россия провозглашена таковым, вопрос об открытости власти является первостепенным. Четкая и доступная информация — это своего рода обменная валюта во взаимоотношениях власти и граждан. Информационная открытость власти позволяет гражданам получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии российского общества и органах публичной власти, укрепляет действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. При этом информационная прозрачность деятельности органов власти всех уровней, реальная доступность получения информации о принимаемых ими решениях, об их текущей деятельности является не только необходимым элементом осуществления постоянной и надежной связи между гражданами и их представителями во властных структурах, но и средством эффективного функционирования самих органов власти.

В большинстве демократических государств уже приняты специальные законы, регулирующие транспарентность власти («законы о праве народа знать»). Однако в нашей стране ситуация с законодательством об открытости власти более чем странная. Больше четырех лет чиновники российских министерств готовят соответствующий законопроект, даже обсуждают его на заседаниях правительства, но потом отправляют на доработку. И так раз за разом. И это несмотря на то, что президент России в посланиях Федеральному Собранию уже дважды призывал к скорейшей разработке и принятию такого федерального закона! А воз, как говорится, и ныне там.

Перед авторами данной книги стояла двоякая задача. С одной стороны — попытаться выработать концептуальные направления развития открытости власти. С другой — показать уже имеющиеся в настоящее время законодательные возможности получать информацию о решениях органов публичной власти. Поэтому в книге содержится как анализ отечественных и мировых наработок в этой области, так и конкретные материалы, способные на практике помочь гражданам в получении необходимой им информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления. В этих целях проанализировано значительное число законов и подзаконных нормативных

актов федерального и регионального уровней, муниципальных правовых актов и судебных решений, посвященных вопросам предоставления информации о решениях органов публичной власти. Этот анализ позволяет утверждать, что в российском законодательстве пока есть лишь положения, декларирующие принципы открытости, которые не подкреплены действенными механизмами реализации права на получение информации от органов власти различного уровня.

В книге широко используются правовые, социологические и статистические исследования, посвященные отдельным аспектам получения информации о решениях органов публичной власти. Уделено внимание использованию Интернета и актуальным вопросам внедрения «электронного правительства».

Представляется, что практическое решение поставленных в настоящей работе задач позволит достичь сразу нескольких целей. Первая — сделать российское государство более демократичным, информационно открытым и «прозрачным» для граждан. Вторая — повысить эффективность деятельности государственного аппарата и органов местного самоуправления. Ибо российский опыт показывает, что непрозрачная, а следовательно безответственная власть неэффективна. И, наконец, третья задача — это установление общественного контроля над властью. Только общественный контроль позволит повысить ответственность государственных и муниципальных служащих за свою деятельность, сделает более эффективной борьбу с коррупцией, растратами, злоупотреблением должностным положением.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ

1.1. Российское законодательство о предоставлении информации

К настоящему времени в Российской Федерации процесс перехода от административно-бюрократической системы к подлинно демократической правовой системе далеко не завершен. Все еще сохраняются ограничения на участие граждан в осуществлении публичной власти. В целом же, участие граждан в управлении делами государства сводится к информационно-консультативному участию, да и то весьма ограниченному.

Право на участие в управлении делами государства входит в число основных политических прав и свобод граждан. В современном обществе именно существование гарантий и реальное использование политических прав и свобод является показателем правового государства. В свою очередь, право на информацию о решениях органов публичной власти — одно из основных и неотъемлемых прав человека. Основываясь на знании того, как в том или ином обществе юридически оформлено и защищается право человека на информацию о решениях органов публичной власти, можно судить о степени демократичности такого общества. И только неукоснительное соблюдение закрепленных в российской Конституции прав граждан может установить подлинно равные отношения между государством и гражданским обществом, между чиновником и гражданином.

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В ч. 4 ст. 29 Конституции установлено, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Здесь конкретизируются «способы проявления личностью своих мнений и убеждений, формы реализации свободы слова»¹. В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии.

Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 24) также установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 220.

право, а на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность предоставлять такую информацию. Поэтому государство должно закрепить и правовые гарантии осуществления этого права. По нашему мнению, действие конституционных положений должно распространяться не только на органы власти, но и на иные государственные органы, а также на структуры, выполняющие публичные функции, и должностных лиц указанных органов. В дальнейшем мы будем использовать обобщенные термины: «государственные органы», «органы местного самоуправления», а также «органы публичной власти».

Однако реальные возможности граждан в сфере доступа к информации о решениях органов публичной власти в Российской Федерации в настоящее время не соответствуют положениям Конституции России и международным актам. Органы публичной власти во многом являются информационно закрытыми, и доступ граждан к информации об их решениях в значительной степени затруднен или вообще невозможен. Государственные и контролируемые государством через коммерческие структуры средства массовой информации нередко, вместо обеспечения права граждан на информацию о решениях органов публичной власти, проводят пропаганду и агитацию в интересах властных группировок.

В настоящее время российское общество переживает период серьезных структурных реформ практически во всех сферах. В плане изменений институтов государственной власти и местного самоуправления основными являются административная² и федеративная реформы. Каждая из них в той или иной степени затрагивает и вопросы информационной открытости органов публичной власти. Одной из основных задач реформы федеративных отношений и местного самоуправления было установление такого разграничения полномочий, при котором интересы граждан были бы на первом месте, а публичные услуги были бы максимально доступны для них.

Это позволяет говорить о следующей конструкции взаимоотношений гражданина и всех уровней публичной власти. Вопросы общенационального значения, естественно, должны решаться федеральными органами государственной власти. Вопросы, которые требуют концентрации сил и ресурсов (включая финансовые), должны решаться региональной властью. В первую очередь, это вопросы социальной политики, оказания мер социальной помощи отдельным категориям граждан, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации, а также вопросы координации деятельности муниципальных образований и осуществления межмуниципальных программ в ряде сфер (например, в области физической культуры и спорта). Иными словами, к ведению региональной власти относятся вопросы, не предусматривающие ежедневной опеки над гражданином. И лишь те вопросы, которые непосредственно каса-

² Об административной реформе см. подробнее главу 3 настоящего исследования.

ются гражданина в его повседневной жизни, должны решаться органами местного самоуправления. Это позволит также осуществлять действенный контроль граждан за предоставлением им публичных услуг.

Однако, на наш взгляд, предоставление информации о своих решениях является обязательным для органов всех уровней. Представляется, что в настоящее время это один из наиболее актуальных и действенных каналов взаимодействия граждан и органов публичной власти.

При формировании комплекса мер, направленных на информационную открытость органов власти, нередко ставится вопрос: в равной ли степени должны быть информационно открыты все ветви власти? Обращение к зарубежному опыту позволяет ответить, что открытость должна быть необходимой и достаточной. И с этим надо, конечно же, согласиться. Однако нельзя полностью принять общий вывод, что европейское право делало исключение из общей презумпции общественной открытости официальной информации для законодательной и судебной власти. В обоснование этого вывода приводится Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 25 октября 1981 г. «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов», где сделана такая оговорка³. Можно предположить, что эта оговорка больше связана с принципом разделения властей, когда исполнительная власть не может вторгаться в сферу деятельности законодательной и судебной власти. Тем более что в Рекомендации не идет речь и о доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении муниципальных органов. В то же время нужно согласиться с тем, что сейчас указанный выше подход уточнен⁴. В настоящее время в странах Европы широко представлена информация о нормативных актах и судебных решениях, а документы Кабинета министров Совета Европы весьма часто предусматривают обеспечение доступа к официальным текстам решений национальных и международных судебных органов, обеспечение прозрачности правосудия с использованием новых информационных технологий. Более того, в европейских актах о доступе к информации последних лет в основном используется обобщенный термин «институты власти».

Чтобы граждане могли реализовать возможность получения информации о решениях органов публичной власти, необходимо в первую очередь определить способы предоставления такой информации. Полагаем, что основные способы таковы:

- 1) обнародование информации о принимаемых решениях;
- 2) обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах власти;

³ См.: Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005. С. 163–164.

⁴ См. там же.

- 3) обеспечение доступа к заседаниям органов публичной власти;
- 4) предоставление документов и материалов на основании запроса⁵.

Таким образом, существуют два канала предоставления информации о решениях органов публичной власти: обеспечение такой информацией по инициативе самих органов власти либо в силу прямого указания закона, а также по инициативе граждан.

По нашему мнению, должны быть законодательно закреплены основополагающие принципы реализации права на информацию:

- открытость процедуры выработки, принятия и исполнения решений государственными органами, органами местного самоуправления;
- общедоступность информации, представляющей общественный интерес, открытость информации, затрагивающей личные интересы граждан;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- систематическое информирование граждан о предполагаемых или принятых государственными органами и органами местного самоуправления решениях;
- законность поиска, получения и передачи информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- достоверность и полнота предоставляемой информации;
- защита права на получение информации;
- общественный контроль за принятием решений государственными органами, органами местного самоуправления.

В настоящее время прослеживается определенный прогресс в решении вопроса о повышении уровня открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и муниципальных органов. Однако это только начало пути. По данным зарубежных социологов, исследующих качественные характеристики деятельности органов власти различных стран, в том числе и России, из 103 стран Россия занимает 74-е место (между Польшей и Саудовской Аравией)⁶.

Собственно правовую основу предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, принимаемые на основании и в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления⁷.

⁵ Данные способы будут подробно рассмотрены нами в главе 4 настоящей работы.

⁶ *Собянин С.С., Терещенко Л.К.* Обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти // *Административная реформа в России* : Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

⁷ О международных актах в данной сфере см. следующий раздел.

Федеральное законодательство

Отдельные положения об информационной открытости органов публичной власти закреплены в Градостроительном кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, Бюджетном кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, федеральных законах «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», «О средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О гидрометеорологической службе», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», «Об охране окружающей среды», «О государственном земельном кадастре», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «О безопасности», «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» и ряде других. В данном разделе мы остановимся только на основных актах федерального законодательства в сфере предоставления информации о решениях органов публичной власти, а подробнее о названных федеральных законах будет сказано в других разделах.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Федеральный закон № 149), как и ранее действовавший федеральный закон с похожим наименованием⁸, в основном касается технических вопросов информатизации и защиты информации. В самом этом Федеральном законе закреплено, что он регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации. И практически отсутствуют положения, регулирующие порядок получения информации о решениях органов публичной власти. Притом, согласно ст. 3 этого Федерального закона, правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается в том числе на принципе открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

⁸ Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу).

и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Поэтому необходимо констатировать, что собственно механизм предоставления сведений о решениях органов публичной власти является недостаточно проработанным. При этом нельзя не признать положительным тот факт, что в данном федеральном законе указан перечень информации (хотя и весьма общего характера), к которой не может быть ограничен доступ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 149 не может быть ограничен доступ:

- к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информации о состоянии окружающей среды;
- информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);
- информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Говоря о недостатках Федерального закона № 149-ФЗ в плане предоставления информации о решениях органов публичной власти, нельзя не сказать о чрезвычайно узком определении законодательства Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации. В соответствии со ст. 4 данного Федерального закона законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из этого федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов. Таким образом, законодательное регулирование субъектов Российской Федерации по данным вопросам не предусмотрено. Не совсем понятно, как это согласуется с положениями Конституции Российской Федерации. В п. «и» ст. 71 Конституции, определяющей предметы ведения собственно Российской Федерации, речь идет только о федеральной информации. При этом об информации субъектов Российской Федерации не говорится даже в ст. 72 Конституции, определяющей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет отнести ее к предметам исклю-

чительного ведения субъектов Российской Федерации. Конечно, нельзя забывать, что информация является и объектом гражданских прав. Однако это не объясняет полностью указанного ограничения прав субъектов Российской Федерации.

Тем более странным выглядит появление в тексте Федерального закона № 149 правильного в принципе положения, согласно которому государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, *законами субъектов Российской Федерации* и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения (п. 5 ст. 8). Надо ли это понимать так, что информация как таковая относится к ведению Российской Федерации, а информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов? Федеральный закон однозначного ответа на этот вопрос не дает.

Более логичными здесь представляются формулировки Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно ст. 3 данного Федерального закона правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим федеральным законом и иными федеральными законами. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим федеральным законом.

При рассмотрении вопросов открытости власти необходимо также учесть положения Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В ст. 2 данного Закона установлено, что действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе *представление официальной информации*, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия на пути осуществления гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах. Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

При этом в соответствии с Законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

В период после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. на увеличение информационной открытости власти большое влияние оказывали правовые акты Президента Российской Федерации. Так, Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»⁹ установлено, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается, в частности, в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, а также осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

Следует также отметить Доктрину информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г., № Пр-1895)¹⁰. По мнению М.А. Федотова, в Доктрине информационной безопасности акцент сделан не на задаче создания информационного пространства и, соответственно, не на обеспечении плюрализма, а, напротив, на информационном обеспечении правительственной политики¹¹. Во многом соглашаясь с данной точкой зрения, нельзя не отметить, что

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

¹⁰ См.: Российская газета. 2000. 28 сент. (№ 187).

¹¹ См.: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2002. С. 144.

в Доктрине содержится и ряд положений в сфере информационной открытости органов публичной власти. Доктрина прямо говорит, что одной из угроз конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности может являться неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

К числу внутренних источников угроз информационной безопасности Российской Федерации Доктрина отнесла недостаточную разработанность нормативной правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также недостаточную правоприменительную практику, недостаточную активность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании общества о своей деятельности, в разъяснении принимаемых решений, в формировании открытых государственных ресурсов и развитии системы доступа к ним граждан.

В Доктрине четко определено, что сложившееся положение дел в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации требует безотлагательного решения такой задачи, как совершенствование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, включая механизмы реализации прав граждан на получение информации и доступ к ней, формы и способы реализации правовых норм, касающихся взаимодействия государства со средствами массовой информации.

Можно только с сожалением констатировать, что большинство положений Доктрины информационной безопасности Российской Федерации в части реального обеспечения информационной открытости государства так и остались декларациями.

Об актах Правительства Российской Федерации говорится в ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Правительство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, носящие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не носящие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Феде-

рации. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации. Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Содержание актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в сфере информационной открытости будут подробно нами рассмотрены в главе 3 настоящего исследования. При этом следует особо отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Целями программы, в частности, являются: расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти, обеспечение непосредственного участия институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления; уменьшение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания, внедрение единых стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг по принципу «одного окна».

Ожидаемыми конечными результатами реализации данной программы и показателями социально-экономической эффективности являются: повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти на 10%; уменьшение административной нагрузки на граждан и организации, связанной с предоставлением в органы государственной власти необходимой информации, уменьшение количества вынужденных обращений граждан в органы государственной

власти для получения государственных услуг и необходимого времени ожидания на 10%; обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами Российской Федерации своих конституционных прав и обязанностей; повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

Среди актов федеральных органов государственной власти особое значение имеют решения судебных органов. В российской юридической науке судебный прецедент традиционно не считается источником права. Однако в настоящее время постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации играют важную роль в правовом регулировании прав граждан в Российской Федерации, включая и право на предоставление информации. С их помощью разрешаются правовые коллизии в данной сфере, вызванные принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации. В данном исследовании будут рассмотрены отдельные решения федеральных судов, касающиеся открытости органов публичной власти.

Законодательство субъектов Российской Федерации

Российская Федерация является федеративным государством, и в обеспечении информационной открытости органов публичной власти значительную роль играют органы государственной власти субъектов Федерации. В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина. Поэтому субъекты Российской Федерации вправе осуществлять в сфере информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления собственное правовое регулирование. Во многих зарубежных федерациях субъекты активно используют право принятия таких законов. Например, несколько штатов Индии приняли законы о свободе информации, во всех штатах США есть законы, обеспечивающие доступ к правительственным документам¹².

Некоторые субъекты Российской Федерации опередили в этом отношении федеральный центр. Например, Устав Архангельской области в число институтов непосредственной демократии включает обсуждение гражданами важных вопросов государственного значения (ст. 16), а также гласность в деятельности

¹² См.: Банисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. М., 2004. С. 55, 116.

органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 18). В ст. 22 Устава Вологодской области закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления области обязаны информировать население о социально-экономическом положении области, вопросах, обсуждаемых в органах государственной власти и органах местного самоуправления, принимаемых ими решениях, а также публиковать иную информацию в соответствии с действующим законодательством, за исключением информации, распространение которой ограничено федеральными законами.

Конечно же, конституции и уставы не могут всеобъемлюще регламентировать порядок предоставления информации о решениях органов власти. Для более широкого и полного применения этого права граждан необходима его дальнейшая детализация законодательными органами, прежде всего в законах субъектов Российской Федерации. В данных законах необходимо более детально и подробно, чем в уставах, регламентировать процедуры предоставления информации о решениях органов власти.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы, с различной степенью детализации регулирующие вопросы информационной открытости региональных органов власти¹³. Одним из первых стал принятый в 1995 г. Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга». В 2002 г. был принят Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», а в 2003 г. — Закон Красноярского края «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края». Аналогичный закон о порядке предоставления информации был принят и в Волгоградской области. В марте 2004 г. был принят Закон города Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». В Новгородской области в январе 2005 г. вступил в силу областной Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области». Принятию закона способствовал большой накопленный опыт в виде указов губернатора области. В мае 2005 г. был принят Закон Приморского края «О государственных информационных ресурсах Приморского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края».

В качестве характерного примера можно проанализировать Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами госу-

¹³ Однако даже самое детальное законодательное регулирование само по себе не является гарантией активного использования такого права гражданами. Поэтому очень важна деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по практическому разъяснению (в том числе через средства массовой информации) этого права.

дарственной власти Калининградской области». В этом законе на региональном уровне предпринята попытка урегулировать отношения, возникающие при предоставлении информации органами государственной власти области. В целом указанный закон хорошо проработан и создает достаточные условия для получения сведений о деятельности органов государственной власти области¹⁴. Однако к числу главных недостатков этого закона относится то, что его действие распространяется только на органы государственной власти Калининградской области (ст. 2). Таким образом, органы местного самоуправления, действующие в Калининградской области, выведены из сферы действия данного закона. Возможно, это было связано с опасениями, что в случае распространения закона и на органы местного самоуправления областной законодатель выйдет за пределы своей компетенции. То есть опасались, что законом субъекта Российской Федерации на органы местного самоуправления могут быть возложены дополнительные обязанности, не подкрепленные финансовыми и материальными ресурсами. Но не следует забывать, что речь не идет о делегировании отдельных государственных полномочий (если только на органы местного самоуправления не возлагается обязанность по информированию о решениях органов государственной власти, что само по себе вряд ли целесообразно).

Если на органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации возлагается обязанность по информированию о своих решениях, то это вполне укладывается в их компетенцию, установленную Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Последнее определяет предметы ведения местного самоуправления. И информирование о принятых решениях по собственным предметам ведения является прямой обязанностью органов местного самоуправления. В ряде федеральных законов на органы местного самоуправления возлагается прямая обязанность по информированию о принятых решениях. Например, в Земельном кодексе Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства (ст. 31)¹⁵.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно отмечалось, что как государственная, так и муниципальная власть является публичной властью. Например, правовая позиция, согласно которой публичная власть может быть и муниципальной, была сформулирована Конституцион-

¹⁴ См. подробнее: *Шеввердлев С.Н.* Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. М., 2004.

¹⁵ Об информационной открытости органов местного самоуправления см. подробнее в разделе 3.4 настоящей работы.

ным Судом Российской Федерации в п. 4 и 7 мотивировочной части Постановления от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Органы местного самоуправления осуществляют публичные функции по вопросам местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Европейский суд по правам человека в своей практике исходит из того, что органы местного самоуправления рассматриваются как государственные органы в том смысле, что они действуют на основании публичного права и осуществляют государственные функции, переданные им на основании Конституции и иных законов (из решения Европейского суда по правам человека о приемлемости жалобы «Герасимова против Российской Федерации»).

Необходимо с сожалением констатировать, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательные гарантии прав граждан являются формальными и не могут в должной мере обеспечить информирование граждан о решениях органов публичной власти. В качестве примера можно привести Закон Еврейской автономной области от 21 декабря 1999 г. № 152-ОЗ «О гарантиях реализации конституционных прав граждан о решениях, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Еврейской автономной области». Данный закон, состоящий всего из пяти статей, посвящен исключительно порядку опубликования нормативных правовых актов областных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также направлению указанных актов в фонды соответствующих библиотек. Упомянутый выше Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга» хотя и содержит на одну статью больше, также посвящен регулированию сходных отношений.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере непосредственного осуществления власти и предоставления информации о решениях органов публичной власти показывает, что российские регионы прошли значительный путь в данном направлении. При этом многие субъекты Федерации, опираясь на конституционные положения, опередили федеральный центр. В большинстве субъектов Российской Федерации принято значительное количество законов, развивающих конституционные принципы народо-властия.

Однако следует учитывать, что даже детально проработанные законы субъектов Российской Федерации не гарантируют полноценного обеспечения прав граждан на получение информации о деятельности органов государственной

власти и органов местного самоуправления. Не в последнюю очередь это связано с тем, что действие законов субъектов Федерации не может в полной мере распространяться на федеральные органы государственной власти. Поэтому необходимо скорейшее принятие федерального закона, в котором был бы в полной мере урегулирован порядок получения информации о решениях органов власти всех уровней. При этом законами субъектов Российской Федерации должны устанавливаться дополнительные гарантии на получение информации о решениях государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты

Конституция России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление — это также и деятельность местных сообществ и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются Конституцией и законами государства.

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления, включая и обеспечение информационной открытости данных органов.

Муниципальный правовой акт — это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или носящее индивидуальный характер.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной влас-

ти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными и региональными законами. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Федерации.

Согласно ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа, или постановления и распоряжения — если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Среди муниципальных правовых актов особое значение имеет устав муниципального образования. В этой своеобразной «муниципальной конституции» содержатся не только основные положения, касающиеся деятельности местного сообщества, не только нормы об организации местного самоуправления, но и перечень основных актов, подлежащих принятию представительным органом и главой муниципального образования, а также порядок подготовки и принятия таких актов, механизм их отмены.

Понятно, что устав муниципального образования не решает и не может решить всех вопросов организации местного самоуправления. Он задает основные направления нормотворческой деятельности представительного органа муниципального образования, принятия им решений в различных сферах жизнедеятельности района. Именно в уставе муниципального образования определяются тематика и пределы нормотворчества представительного органа и других органов местного самоуправления.

В ст. 20 Устава муниципального образования «Город Вологда» закреплено, что органы и должностные лица местного самоуправления Вологды обязаны обеспечить каждому жителю право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, возможность ознакомления с документами и материалами, касающимися осуществления местного самоуправления на территории городского округа, если иное не предусмотрено законом. Формы, перечень и сроки предоставления такой информации определяются нормативным правовым актом Вологодской городской Думы о порядке предоставления информации населению. Органы местного самоуправления регулярно, не реже одного раза в год, информируют население о своей работе по вопросам развития муниципального образования.

Анализ муниципального правотворчества показывает, что наиболее часто принимаются акты, регулирующие порядок предоставления информации по проведенным торгам (конкурсам) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, — примером такого акта может служить Постановление мэра города Калининграда от 13 сентября 1999 г. № 3414 «О предоставлении информации по проведенным торгам (конкурсам) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд».

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливается и порядок доступа к муниципальным информационным ресурсам. Например, такой порядок утвержден Постановлением мэрии города Ярославля от 18 октября 2000 г. № 2335 «О порядке доступа субъектов информационной деятельности к муниципальным информационным ресурсам г. Ярославля»¹⁶.

¹⁶ См. подробнее раздел 3.4.

Перспективы развития законодательства об информационной открытости органов публичной власти

Следует заметить, что в российском парламенте уже предпринимались попытки принять федеральный закон, регламентирующий право на получение информации. Например, еще в 1997 г. Президентом Российской Федерации в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О праве на информацию»¹⁷. Однако в данном проекте упор сделан на законодательное регулирование конституционного права искать и получать информацию (ч. 3 ст. 29 Конституции Российской Федерации), поэтому регламентировался круг отношений, связанных с предоставлением гражданам практически любой информации от любых организаций независимо от их правового статуса. Но если реализовать это право до конца, то будет необходимо законодательно урегулировать право получения информации и у физических, и у юридических лиц.

Кроме того, согласно международным документам право свободно получать и распространять информацию относится к праву свободно выражать свое мнение. Так, данный подход закреплен в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.). Эта Конвенция ратифицирована Российской Федерацией¹⁸. Согласно ст. 10 Конвенции каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и *свободу получать и распространять информацию* и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Таким образом, при разработке соответствующего законопроекта опираться необходимо не только на ч. 3 ст. 29 Конституции Российской Федерации, но и на другие конституционные положения. Прежде всего, на ч. 2 ст. 24, согласно которой органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Поэтому необходимо распространить действие федерального закона исключительно на государственные органы и органы местного самоуправления, а право на получение информации у других организаций должно регламентироваться в соответствующих тематических федеральных законах. Например, нет никаких

¹⁷ Данный проект федерального закона находился на рассмотрении Государственной Думы более четырех лет. Первоначально он был принят в первом чтении, после чего проводилась большая работа по его подготовке ко второму чтению. Однако в дальнейшем проект был возвращен к первому чтению и отклонен. Через три месяца после этого ряд депутатов Государственной Думы внесли законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который в 2002 г. был отклонен при рассмотрении в первом чтении.

¹⁸ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514.

сомнений, что общественные объединения, и прежде всего политические партии, должны быть максимально информационно открытыми для граждан. Однако законодательная регламентация этого должна производиться соответственно в федеральных законах «Об общественных объединениях» и «О политических партиях».

На отсутствие должной информационной открытости органов власти было указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» еще в 2002 г. В Послании было сказано, что нельзя дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой, в том числе из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается «черным ящиком». В числе первоочередных задач была отмечена необходимость «определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды». Можно лишь с сожалением констатировать, что за прошедшие годы Послание Президента Российской Федерации в этой части так и не было реализовано. В Послании 2005 г. еще раз была подчеркнута необходимость в принятии такого федерального закона. Президент прямо сказал: «...полагаю, что мы прежде всего должны обеспечить право граждан на объективную информацию. Это — важнейший политический вопрос, и он прямо связан с действием в нашей государственной политике принципов свободы и справедливости. В этой связи определенные надежды возлагаю на обсуждающийся сейчас законопроект об информационной открытости государственных органов. Важно, чтобы он был принят как можно быстрее. Его реализация позволит гражданам получать больше объективной информации о деятельности государственного аппарата, поможет им защитить свои интересы». Поразительно, но и этот призыв главы государства так и остался не услышанным государственным аппаратом!

Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2004 г. была предусмотрена разработка соответствующего законопроекта. Уже длительное время Минэкономразвития России дорабатывает этот проект. В Правительстве неоднократно обсуждались различные редакции законопроекта, однако до сих пор он так и не внесен в Государственную Думу.

Был разработан и ряд инициативных законопроектов, с разной степенью детализации регламентирующих порядок получения гражданами сведений о решениях государственных и муниципальных органов, а также обращений граждан¹⁹. Независимым институтом выборов был подготовлен и проект феде-

¹⁹ См., например: О проекте федерального закона «Об обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления» // Законодательство и экономика. 2002. № 9. С. 32–41.

рального закона, посвященный исключительно гарантиям предоставления информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления, — «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления»²⁰. Отметим, что это документ не просто о порядке получения информации как таковой, а именно об информации о решениях органов публичной власти. Под такой информацией понимаются все виды создаваемой государственными органами и органами местного самоуправления информации, которая содержит сведения о принимаемых ими решениях в пределах их компетенции, а также нормативные правовые акты, издаваемые этими органами. В данном исследовании широко использованы наброски, полученные в процессе подготовки данного проекта федерального закона.

Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» был внесен рядом депутатов Государственной Думы на рассмотрение нижней палаты российского парламента еще в 2004 г. Однако за это время он не был рассмотрен даже в первом чтении!

Реализация названных выше предложений будет способствовать повышению открытости в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, общедоступности информации о принимаемых ими решениях, установлению действенных механизмов контроля за исполнением указанными органами своих полномочий, связанных с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан и юридических лиц, что в конечном счете позволит воплотить на практике принципы народовластия, заложенные в Конституции Российской Федерации.

1.2. Международные и зарубежные акты, регламентирующие предоставление информации о решениях органов власти

Международно-правовые акты

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила между-

²⁰ Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о деятельности и решениях государственных органов, органов местного самоуправления» // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 6–7; «Право народа знать». Материалы «круглого стола» экспертов // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 8–9.

народного договора. В ч. 1 ст. 17 Конституции установлено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с данной Конституцией. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права. Общепризнанные принципы международного права закреплены Уставом ООН, раскрываются и систематизируются в ряде международных документов, важнейшие из которых — Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., и Хельсинкский заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.

Применительно к вопросам предоставления информации необходимо также отметить ст. 19 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6, 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Большой массив актов, обеспечивающих доступ к правительственной информации, принят коллегиальными органами европейских стран. Так, Комитет министров принял в 1981 г. рекомендации о доступе к информации со стороны государственных органов. Также Комитетом министров 29 апреля 1982 г. принята Декларация о свободе самовыражения и информации, которая в том числе призывает проводить политику открытости информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы.

Договор о Европейском союзе, заключенный в Маастрихте в феврале 1992 г., включает следующее положение: Конференция считает, что прозрачность процесса принятия решений укрепляет демократический характер институтов власти и общественное доверие к администрации. В соответствии с этим Конференция рекомендует Комиссии европейских сообществ представить Совету Европы не позднее 1993 г. доклад о мерах, необходимых для улучшения доступа общественности к информации, имеющейся в распоряжении институтов.

В мае 1993 г. Комиссия приняла решение (93/с 156/05) о публичном доступе к документам институтов власти, после чего совместно с Советом Европы был принят Кодекс о порядке публичного доступа к документам институтов власти (93/730/CE), основанный на принципе максимально возможного доступа к документам, находящимся в распоряжении Комиссии европейских сообществ и Совета Европы. 8 февраля 1994 г. Комиссия приняла решение

(94/90/(СЕСА/Euratom) о публичном доступе к своим документам. Для эффективного выполнения упомянутых решений и Кодекса Комиссия также приняла ряд дополнительных мер, в частности создав сеть контактных пунктов при всех генеральных директоратах и опубликовав пособия по доступу к своим документам и использованию электронных источников, включая серверы Интернета.

Следует также учитывать следующие акты: Конвенцию о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108); Декларацию о свободе самовыражения и информации, принятую 29 апреля 1982 г.; Резолюцию 1165 (1998) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О праве на защиту частной жизни»; Резолюцию Комитета министров Совета Европы (74)26 «Право на ответ — взаимоотношения граждан и прессы»; Рекомендации № R (99) 15 о мерах, касающихся освещения избирательных кампаний средствами массовой информации; Рекомендацию № (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (91) 10 о передаче третьим лицам персональных данных, находящихся в распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (97) 18 о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях; Рекомендацию № (2000) 13 о европейской политике в отношении доступа к архивам; Резолюцию № 2 о журналистских свободах и правах человека, принятую на 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации (Прага, декабрь 1994 г.); Декларацию о будущей политике в области средств массовой информации (принята на 6-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой коммуникации, Краков, июнь 2000 г.); Рекомендацию № Rec (2003) 13 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о предоставлении через СМИ информации относительно уголовных процессов; Декларацию о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (принята 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров на уровне постоянных представителей).

Особо следует остановиться на Рекомендациях № Rec (2002) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о доступе к официальным документам (приняты 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров). В данном документе под «официальными документами» понимается любая информация, записанная в любой форме, составленная либо полученная органами государственной власти, находящаяся в их распоряжении и связанная с отправлением любых общественных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки. Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причи-

ны, по которым оно желает получить доступ к этому документу. Связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму.

Государства-участники должны принять необходимые меры для того, чтобы информировать население о его правах на доступ к официальным документам и порядке реализации этих прав; обеспечить подготовку служащих государственных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением указанных прав; обеспечить реализацию своих прав лицами, обращающимися с запросами на доступ к официальным документам.

Органам государственной власти следует также по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано, принимать необходимые меры по опубликованию информации, которой они располагают, если такого рода опубликование способствует повышению уровня открытости и эффективности органов управления и вовлечению населения в дела, представляющие всеобщий интерес.

Особое внимание в международных актах уделяется доступу к экологической информации. Так, согласно Принципу 10 Декларации Рио на общенациональном уровне каждый гражданин должен иметь соответствующий доступ к информации, которая касается окружающей среды и которой располагают государственные органы, включая информацию об опасных материалах и связанных с риском и опасностью работах в районе проживания гражданина. Государства должны информировать об этом общественность, а также, обеспечив гражданам широкий доступ к информации, способствовать их участию в решении этих вопросов. Им также должен быть обеспечен эффективный доступ к юридическим и административным механизмам, включая возмещение ущерба и возможность судебной защиты.

Следует также отметить Директиву предшественника Европейского союза — Европейского сообщества № 90/313 от 7 июня 1990 г. о свободном доступе к экологической информации, а также Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды (одобрены на Софийской конференции европейских министров окружающей среды в 1995 г. с участием российской стороны).

Особо необходимо отметить Конвенцию ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (принята в Орхусе 25 июня 1998 г.)²¹.

В соответствии со ст. 1 Конвенции для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благо-

²¹ Российская Федерация эту Конвенцию не подписала.

приятной для его здоровья и благосостояния, каждая сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями данной Конвенции.

В ст. 5 закреплено, что каждая сторона Конвенции обеспечивает постепенное увеличение объема экологической информации в электронных базах данных, являющихся легкодоступными для общественности через публичные сети связи. Доступная в такой форме информация должна включать: доклады о состоянии окружающей среды; тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение; в соответствующих случаях — документы по вопросам политики, планы и программы в области окружающей среды или относящиеся к ней, а также природоохранные соглашения, другую информацию — в той степени, в какой наличие указанной информации облегчит применение национального законодательства по осуществлению данной Конвенции, при условии, что такая информация уже имеется в электронной форме.

Вопросы доступности информации постоянно находятся в центре внимания многих международных авторитетных организаций. Например, в 2001 г. под эгидой ЮНЕСКО была принята программа «Информация для всех». Эта программа призвана служить основой для международных дискуссий о политических, этических и социальных проблемах, связанных с зарождением глобального информационного общества, и подготовки проектов, ориентированных на обеспечение всеобщего доступа к информации. В целях обеспечения всеобщего доступа к информации основными задачами программы «Информация для всех» являются:

- разработка международной, региональной и национальной политики в области информации, основанной прежде всего на достижении международного консенсуса в отношении концепции всеобщего и справедливого доступа к информации как основного права человека;
- развитие людских ресурсов и укрепление потенциала в век информации благодаря, в частности, созданию и развитию во всех регионах сетей по подготовке специалистов в области информации;
- укрепление учреждений, обеспечивающих доступ к информационным магистралям, включая создание в ЮНЕСКО портала связи с информационными учреждениями во всем мире;
- создание средств и систем обработки и управления информацией, в том числе проведение анализа региональных потребностей и разработка мер по созданию средств управления информацией;
- развитие информационных технологий на службе образования, науки, культуры и коммуникации, с тем чтобы содействовать формулированию и принятию обоснованных решений в отношении всех программ ЮНЕСКО.

В соответствии с поручением Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО был сформирован и Российский комитет программы «Информация для всех».

Необходимо также учитывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Согласно ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты. В настоящее время — это Европейский суд по правам человека.

Европейский суд по правам человека должен обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции государствами-участниками. Ратификация Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней») позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд по правам человека, если они считают свои права нарушенными. Европейский суд по правам человека наделен правом присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

Европейским судом по правам человека было вынесено уже много решений, касающихся права свободно выражать свое мнение. Среди них можно отметить следующие:

- «Социалистическая партия и другие против Турции». Решение Европейского суда по правам человека от 25 мая 1998 г.;
- «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства». Решение Европейского суда по правам человека от 19 февраля 1998 г.;
- «Де Хаэс (De Haes) и Гийселс (Gijssels) против Бельгии». Решение Европейского суда по правам человека от 24 февраля 1997 г.;
- «Уингроу (Wingrove) против Соединенного Королевства». Решение Европейского суда по правам человека от 25 ноября 1996 г.;
- «Гудвин (Goodwin) против Соединенного Королевства». Решение Европейского суда по правам человека от 27 марта 1996 г.;
- «Фогт (Vogt) против Германии». Решение Европейского суда по правам человека от 26 сентября 1995 г.;
- «Йерсилд (Jersild) против Дании». Решение Европейского суда по правам человека от 23 сентября 1994 г.;
- «Отто Премиингер институт (Otto-Preminger-Institut) против Австрии». Решение Европейского суда по правам человека от 20 сентября 1994 г.;
- «Косадо Кока (Casado Cosca) против Испании». Решение Европейского суда по правам человека от 24 февраля 1994 г.;
- «"Информационсферайн Лентиа" (Informationsverein Lentia) и другие против Австрии». Решение Европейского суда по правам человека от 24 ноября 1993 г.;
- «Кастеллс (Castells) против Испании». Решение Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г.;
- «Обершлик (Oberschlick) против Австрии». Решение Европейского суда по правам человека от 23 мая 1991 г.;
- «Лингенс (Lingens) против Австрии». Судебное решение от 8 июля 1986 г.;
- «"Санди таймс" (The Sunday Times) против Соединенного Королевства». Судебное решение от 26 апреля 1979 г.;
- «Энгель (Engel) и другие против Нидерландов». Решение Европейского суда по правам человека от 8 июня 1976 г.

Зарубежный опыт регламентации информационной открытости власти

Во многих странах мира приняты законы, регламентирующие доступ к правительственной информации.

Старейшему в мире шведскому закону о доступе к информации уже больше 250 лет. Первой страной, начавшей утверждать принцип транспарентности государственных органов, стала Швеция, принявшая в 1776 г. закон о свободе изданий, который в 1949 г. был модифицирован в закон о свободе печати. В настоящее время он является составной частью Конституции Швеции

и гарантирует всем гражданам страны свободу получения информации в государственных органах на безвозмездной основе.

В США в 1966 г. был принят закон о свободе информации, согласно которому все данные, которые собираются и хранятся государственными структурами, являются общественным достоянием — доступ к ним имеют граждане США на бесплатной основе. Отдельные ведомства — Министерство обороны, ЦРУ, ФБР — частично освобождены от обязательств, налагаемых законом, однако граждане имеют право требовать рассекречивания информации через суд. Как уже отмечалось, во всех штатах есть собственные законы, обеспечивающие доступ к правительственным документам.

В Японии с 1 апреля 2001 г. вступил в силу закон о доступе к информации, находящейся в распоряжении административных органов. Круг лиц, имеющих право на получение доступа к государственной управленческой информации, японским законодателем практически не ограничен: любой человек может требовать от руководителей административных органов раскрытия принадлежащих им документов бесплатно. Принцип прозрачности не распространяется на законодательную и судебную власти, на часть структур государственного управления.

В Великобритании в 2000 г. принят закон «О свободе информации», по которому гражданам должны предоставляться любые документы, кроме имеющих отношение к формулированию и определению политики правительства.

В Мексике принят закон о федеральной прозрачности и доступе к правительственной информации, открытой для общественности. Закон обязывает государственных служащих предоставлять любому обратившемуся с запросом гражданину положительный или мотивированный отрицательный ответ в течение 20 рабочих дней. При этом закон предоставляет возможность гражданам следить за исполнением бюджета, лицензионной деятельностью государства и другими параметрами работы государственной администрации. Закон предусматривает отказ лишь в случае, если обнародование той или иной информации может представлять угрозу национальной безопасности или касается незавершенных судебных разбирательств. Одновременно период секретности для большей части информации определяется в 12 лет. Это гораздо меньше, чем во многих странах, где сроки установлены от 20 до 50 лет.

Разумеется, в рамках данной работы невозможно осветить все зарубежное законодательство о предоставлении государственной информации. Одним из наиболее полных исследований в данной сфере является обзор законодательства по доступу к информации в мире. Его автор, Д. Банисар, проанализировал законодательство о доступе к правительственной информации по состоянию на 2004 г. в 56 государствах (в этом списке есть и Косово, хотя сам автор признает, что Косово является провинцией Сербии). К сожалению

нию, Российская Федерация наряду с еще 36 странами была отнесена к тем, кто только предпринимает попытки принять законы о доступе к информации²².

Зарубежный опыт регламентации информационной открытости власти нам представляется целесообразным рассмотреть на примере Закона Эстонии «О публичной информации». Это связано с тем, что он является относительно новым (принят 15 ноября 2000 г., вступил в силу 1 января 2001 г.) и одним из наиболее проработанных на постсоветском пространстве.

Целями Закона являются обеспечение для общественности и всех лиц возможности доступа к информации, предназначенной для общего пользования, на основе принципов демократического и социального правового государства и открытого общества, а также создание возможностей для осуществления общественностью контроля за выполнением публичных обязанностей.

Закон не применяется:

- в отношении информации, представляющей собой государственную тайну;
- при обеспечении архивными учреждениями доступа к публичным архивным документам в порядке, установленном Законом об архивах и на его основании;
- в отношении ответов на заявления и докладные записки в порядке, установленном Законом об ответах на заявления, если ответы на них предполагают анализ и синтез запечатленной информации либо сбор и документирование дополнительной информации;
- в отношении ограничений, особых условий, порядка и способов доступа к информации, если специальным законом или международным договором предусмотрено иное.

В ст. 4 Закона указаны принципы обеспечения доступа к публичной информации. Так, с целью обеспечения демократического государственного устройства и создания возможностей для удовлетворения публичного интереса, осуществления прав, свобод и выполнения обязанностей всеми лицами владельцы информации должны обеспечивать доступ к находящейся в их владении информации на условиях и в порядке, установленных законом. Доступ к информации должен обеспечиваться максимально быстрым и удобным для всех способом. При обеспечении доступа к информации должна быть гарантирована неприкосновенность частной жизни людей. Доступ к информации обеспечивается бесплатно, за исключением случаев, когда оплата прямых расходов, связанных с выдачей информации, предусмотрена законом. Каждый вправе оспаривать ограничение доступа к информации, если подобным ограничением нарушаются его права и свободы.

²² См. подробнее: *Банисар Д.* Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. М.: Де Ново, 2004.

Закон подробным образом регулирует: обязанности владельца информации (ст. 9); организацию владельцем информации доступа к информации (статья 10); требования, предъявляемые к реестру документов²³ (ст. 11–12). Так, регистрации в реестре документов подлежат входящие или исходящие документы учреждения — в день поступления или отправления либо в следующий за ним рабочий день; правовые акты, составленные и подписанные в учреждении — в день подписания; заключенные договоры. Бухгалтерские документы в реестр документов не включаются. В реестр документов вносятся как минимум следующие данные о входящих и исходящих документах:

- отправитель или адресат документа;
- дата поступления или отправления;
- способ поступления или отправления документа (по электронной почте, почте, телефаксу или через курьера либо передан лично);
- реквизиты документа: вид документа (заявление, докладная записка, резолюция, информационный запрос, письмо и т.п.);
- действующие ограничения на доступ к документу.

В отношении поступивших и требующих разрешения или ответа документов в реестр заносятся также установленный законом срок разрешения вопроса или составления ответа, наименование структурного подразделения, ответственного за составление ответа или организацию разрешения вопроса, имя чиновника или работника, составляющего ответ. Лицо, ведущее реестр документов, должно обеспечивать доступ к нему и с целью облегчения поиска документов разработать указатели и инструкции по применению реестра.

Глава 3 Закона посвящена обеспечению доступа к информации на основании информационного запроса. При этом установлено, что владелец информации обязан в понятной форме разъяснять лицу, запрашивающему информацию, порядок, условия и способы доступа к ней. Чиновники или работники владельца информации обязаны оказывать лицам, запрашивающим информацию, всемерную помощь в представлении информационных запросов, выяснении необходимой для них информации, ее местонахождения, а также определении наиболее подходящих для запрашивающих информацию лиц способов доступа к ней. Чиновник или работник владельца информации, в компетенцию которого не входит исполнение информационного запроса, обязан незамедлительно направить лицо, запрашивающее информацию, к чиновнику или работнику, обладающему соответствующими полномочиями, либо незамедлительно передать письменный информационный запрос названному чиновнику

²³ В соответствии с Законом реестр документов учреждения — это банк данных в электронно-цифровой форме, который ведется государственным или муниципальным учреждением либо публично-правовым юридическим лицом с целью регистрации поступивших в учреждение или составленных в нем документов, а также обеспечения доступа к ним.

или работнику. Если из информационного запроса не явствует, какую информацию или каким способом лицо желает получить, то владелец информации должен с целью уточнения существа запроса незамедлительно связаться с названным лицом.

В главе 4 речь идет об обнародовании информации. Указанная в Законе информация должна быть обнародована на интернет-странице, а кроме того, посредством телерадиовещания или в периодической печати, путем выставления документа для всеобщего ознакомления в муниципальных учреждениях или массовых библиотеках, в официальных изданиях, а также иными способами, предусмотренными законами или принятыми на их основании правовыми актами.

Отдельная глава Закона посвящена вопросам надзора за его исполнением. Основную роль здесь играет Инспекция по защите данных. В Законе подробным образом определена компетенция данной Инспекции в сфере осуществления надзора. Так, она может возбуждать надзорное производство на основании жалобы или по собственной инициативе. В ходе осуществления надзора Инспекция по защите данных выясняет следующие обстоятельства:

- зарегистрирован ли информационный запрос в предусмотренном законом порядке;
- исполнен ли информационный запрос в порядке, в сроки и способом, которые предусмотрены законом;
- соответствует ли отказ в исполнении информационного запроса закону;
- установлено ли ограничение доступа к информации в предусмотренном законом порядке;
- выполняется ли владельцем информации обязанность обнародования информации;
- выполняется ли владельцем информации обязанность ведения интернет-страницы.

Служащие Инспекции, осуществляющие надзор, имеют право:

- требовать, чтобы владелец информации представил необходимые объяснения и документы;
- знакомиться с документами, касающимися доступа к информации владельца информации, и с внутренними документами, доступ к которым ограничен;
- выдавать владельцу информации предписания об исполнении закона;
- возбуждать дела об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях;
- делать владельцу информации предложения об улучшении доступа к информации.

Инспекция по защите данных уведомляет о результатах надзора лицо, подающее жалобу, владельца информации и вышестоящее учреждение или вы-

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

шестоящий орган владельца информации. Результаты надзора обнаруются на странице Инспекции в Интернете. При этом владелец информации должен принять в течение пяти рабочих дней со дня получения соответствующего предписания меры к исполнению предписания и в письменной форме уведомить об этом Инспекцию по защите данных. Инспекция, в свою очередь, должна обнародовать это уведомление на своей странице в Интернете.

Статьями 59–68 Закона предусмотрено внесение соответствующих изменений и дополнений в другие законы Эстонии: Уголовный кодекс, Закон о защите личных данных, Закон о банках данных, Закон о государственной пошлине, Закон об архивах, Закон о массовых библиотеках, Закон об экологическом мониторинге, Закон о канцлере юстиции, Закон об электронно-цифровой подписи.

Конечно, зарубежный опыт ни в коем случае нельзя использовать чисто механически, «собирая» проект российского закона из отдельных статей законов зарубежных. Чтобы закон реально работал и применялся на практике, требуется адаптация иностранного опыта к отечественным условиям. Однако передовые юридические решения зарубежного законодательства необходимо, осмысливая и перерабатывая их, использовать в российской правотворческой практике.

ГЛАВА 2. ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

2.1. Информационное обеспечение избирательных кампаний и кампаний референдума

Понятие информационного обеспечения выборов и референдумов

Понятие информационного обеспечения выборов и референдумов появилось в российском избирательном законодательстве не сразу. До 2002 г. в федеральных законах о выборах и референдумах уделялось исключительное внимание предвыборной агитации. При этом в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация была определена как деятельность, «имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них». Аналогично определялась в законе и агитация по вопросам референдума.

Такое широкое определение постоянно приводило к тому, что правоприменители толковали этот закон по-разному. Одни исходили из того, что любое упоминание кандидата в СМИ, любое его появление в газете или в эфире следовало расценивать как предвыборную агитацию (поскольку такие действия могут побудить избирателя к голосованию за или против этого кандидата). Другие, руководствуясь в основном здравым смыслом, полагали, что существуют не только агитационные, но и информационные материалы, и пытались отличать первые от вторых на основании интуитивных оценок. Третьи, исходя из более ранних представлений (существовавших до развития избирательных технологий), считали агитацией лишь прямые призывы голосовать за того или иного кандидата или против него.

Необходимость различать информационные и агитационные материалы обуславливается тем, что на предвыборную агитацию накладывается много ограничений. Одно из наиболее ранних из них — запрет на агитацию накануне и в день голосования. Позже появились требование финансировать агитацию исключительно из средств избирательного фонда, запрет на ведение агитации определенным кругом лиц (в том числе журналистами при исполнении ими своих профессиональных обязанностей) и т.п.

Поскольку нарушение этих ограничений влекло за собой достаточно суровые санкции (вплоть до отмены регистрации кандидата), вопрос о различении информационных и агитационных материалов стоял довольно серьезно. Например, в 2001 г. на выборах губернатора Приморского края была отменена регистрация В.И. Черепкова за интервью, которое он дал во время избирательной

кампании. В то же время есть масса примеров, когда публикации СМИ, в большей степени соответствующие представлениям о предвыборной агитации, не признавались агитационными ни избирательными комиссиями, ни судами.

Стремление избежать подобной неопределенности привело к выработке новой концепции. В новом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятом в 2002 г., появилось понятие *информационное обеспечение выборов и референдумов*, и соответствующая глава закона (глава VII) стала называться «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». Закон определил, что «информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума и предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов».

Новый закон не смог полностью решить проблему разграничения информирования и агитации (подробнее об этом см. разделы 2.3 и 2.4). Тем не менее был сделан важный шаг в плане оформления правового института информационного обеспечения выборов, признания его важнейшей роли в обеспечении осознанного волеизъявления избирателей, а также открытости избирательного процесса.

Информирование избирателей, участников референдума

Главное и практически единственное требование к информационным материалам, распространяемым как через средства массовой информации, так и иным способом, состоит в том, что их содержание должно быть *объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов* и избирательных объединений. При соблюдении этих условий деятельность по информированию избирателей может осуществляться свободно. Впрочем, из этого правила есть два исключения:

- 1) органам государственной власти и местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях;
- 2) запрещена публикация результатов опросов, прогнозов и иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования; в день голосования (до момента полного окончания голосования) запрещена также публикация данных об итогах голосования.

Информирование избирателей и участников референдума, согласно закону, осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии (комиссии референдума), организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юри-

дические лица. Роль избирательных комиссий и СМИ в информировании избирателей будет обсуждена в следующих разделах.

Что касается органов государственной власти и органов местного самоуправления, то их роль в информировании избирателей (участников референдума) в первую очередь связана с доведением до последних своих решений, связанных с выборами или референдумом. При этом, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оперативно (в течение пяти дней) должна быть опубликована (обнародована) следующая информация: решение о назначении выборов, референдума; схема избирательных округов; списки избирательных участков, участков референдума (с указанием их границ, номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования).

Как показывает практика, основная задача органов государственной власти и органов местного самоуправления в деле информирования избирателей (участников референдума) — довести до них информацию о времени и месте голосования, а также содействовать избирательным комиссиям в выполнении ими своих функций по информированию. Как уже отмечалось, органам государственной власти и органам местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях, поскольку такое информирование может восприниматься как поддержка определенных кандидатов.

Из цитированного выше положения закона следует, что и сами граждане (а также юридические лица) могут участвовать в информировании избирателей. Хотя граждане не часто пользуются такой возможностью, ее не следует сбрасывать со счетов.

В средствах массовой информации нередко используются высказывания граждан по вопросам, связанным с выборами. В принципе, эти высказывания не должны носить агитационного характера, если они не оплачены из какого-нибудь избирательного фонда. В то же время в них может содержаться достоверная информация о кандидатах, а также мнения избирателей о кандидатах и проходящей кампании²⁴.

Сложнее с ситуацией, когда гражданин тратит свои средства для информирования других избирателей, например выпуская листовку с достоверной, но негативной информацией о кандидате. В данном случае его могут обвинить в том, что листовка делается с целью побудить избирателей голосовать против данного кандидата, т.е. является агитационной²⁵. Более защищен гражданин

²⁴ Если окажется, что публикация носит характер незаконной агитации, ответственным за это признается не гражданин, а редакция. Последняя также отвечает за то, чтобы информация, высказываемая разными избирателями, была сбалансированной.

²⁵ Напомним, что закон запрещает использовать для предвыборной агитации средства помимо избирательного фонда.

в ситуации, когда он распространяет однотипную информацию обо всех кандидатах.

Показательно в этом отношении решение Европейского суда по правам человека (эти решения становятся общепризнанными нормами международного права и тем самым включаются в российскую правовую систему) от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства»²⁶. Заявитель был привлечен к ответственности за распространение накануне всеобщих выборов 1992 г. листовок, где излагались взгляды на аборт трех основных кандидатов в избирательном округе Галифакс. Суд признал, что британский закон, запрещающий расходовать на издание листовок средства свыше пяти фунтов стерлингов, нарушил право г-жи Боуман на информирование избирателей.

2.2. Роль избирательных комиссий в информировании избирателей

Гласность в деятельности избирательных комиссий

Закрепленная в федеральном законодательстве система избирательных комиссий в Российской Федерации является главным организационным механизмом, который призван обеспечивать периодическое демократическое избрание федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Одним из важных принципов, на которых основана деятельность избирательных комиссий, является принцип их информационной открытости перед гражданами и обществом, гласности при реализации возложенных на них полномочий. Конкретизирован указанный принцип в п. 5 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно. Процедура же его реализации регламентирована в ст. 30 названного федерального закона.

Принцип гласности в деятельности избирательных комиссий предоставляет возможность для граждан, кандидатов, избирательных объединений, других участников избирательной кампании контролировать ход подготовки и проведения выборов, деятельность избирательных комиссий, в том числе при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов.

²⁶ См.: Международные избирательные стандарты : Сборник документов. М., 2004. С. 708–719.

Все заседания избирательных комиссий по закону (п. 1 ст. 30 указанного федерального закона) открыты для присутствия на них:

- представителей вышестоящих избирательных комиссий, при этом присутствовать вправе члены вышестоящей комиссии с правом как решающего, так и совещательного голоса;
- зарегистрированных кандидатов или их доверенных лиц, а также представителей избирательных объединений (законом гарантируется присутствие на заседании комиссии одного лица, представляющего интересы каждого из участников избирательного процесса, кроме этого, в случае, когда в избирательную комиссию поступает обращение о нарушении закона кандидатом или избирательным объединением, этот кандидат, представитель соответствующего объединения должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по его существу);
- представителей СМИ, то есть лиц, имеющих редакционные удостоверения или иные документы, удостоверяющие их полномочия представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ (п. 52 ст. 2 указанного федерального закона).

Вышеперечисленные лица, а также наблюдатели вправе также присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей. Данная норма распространяется и на избирательные участки, образованные в воинских частях, закрытых административно-территориальных образованиях, больницах, санаториях, домах отдыха, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

Помимо перечисленных субъектов, в ч. 12 ст. 75 указанного федерального закона устанавливается, что при рассмотрении жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда рассматривается вопрос о нарушениях избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заинтересованные стороны (авторы жалоб/заявлений, лица, действия/бездействие которых обсуждаются).

Важным условием соблюдения избирательными комиссиями в полной мере требований законодательства и обеспечения прав участников избирательного процесса является общественный контроль за голосованием и подведением итогов выборов. С целью создания условий для такого контроля законодатель установил ряд положений, гарантирующих соблюдение принципа гласности в деятельности избирательных комиссий. Это касается права участников избирательного процесса назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдателей.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе назначить по одному члену комиссии с правом совеща-

тельного голоса в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов (со дня представления документов для регистрации), и в нижестоящие избирательные комиссии (после регистрации). Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, помимо этого, вправе также назначить в избирательную комиссию, организующую соответствующие выборы, по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. В целях обеспечения независимости комиссий от возможного административного давления в их состав не могут быть включены в качестве членов комиссии с правом совещательного голоса выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры.

Политические партии и общественные объединения, кроме этого, могут контролировать работу избирательных комиссий через своих представителей, которых они вправе предлагать для назначения членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Органы, назначающие состав избирательных комиссий, обязаны назначить не менее половины членов комиссии на основе предложений политических партий, имеющих представительство в Государственной Думе, законодательных органах субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления (соответственно уровню избирательной комиссии). Единственным исключением является ЦИК России, состав которого формируется на паритетной основе Президентом Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации. Вторая половина комиссии формируется на основе предложений других политических партий и общественных объединений, а также собраний избирателей и ряда других субъектов²⁷.

Члены избирательных комиссий, как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса, имеют широкий круг полномочий, позволяющий им эффективно использовать свой статус для контроля за деятельностью избирательной комиссии, в состав которой они входят. Так, указанные члены комиссии:

- заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии;
- вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;
- вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со спис-

²⁷ В зависимости от типа комиссии кандидатуры в ее состав могут предлагаться ЦИК РФ, комиссией субъекта РФ, той же комиссией предыдущего состава, представительным органом муниципального образования.

ками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, референдумом, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

- вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, вариантам ответа на вопрос референдума;
- вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

У члена комиссии с правом совещательного голоса объем прав несколько меньше, чем у члена комиссии с правом решающего голоса. Он не вправе:

- а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;
- г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии.

В остальном указанные члены комиссии обладают равными правами.

Важную роль в обеспечении открытости деятельности избирательных комиссий при проведении голосования и подсчета голосов играет институт наблюдателей. Наблюдатель может быть назначен кандидатом после его регистрации, политической партией, кандидат (список кандидатов) которой зарегистрированы на соответствующих выборах, а также общественным объединением в случае, если такая возможность предусмотрена законом, регулирующим порядок проведения конкретных выборов.

На федеральных выборах с 2005 г. общественным объединениям не предоставлено право назначения наблюдателей. Что же касается регионального опыта, то здесь наблюдается тенденция следования примеру федерального законодателя, и с очередным обновлением законодательства о выборах региональные законодатели, как правило, также исключают такую возможность. Тем не менее в ряде субъектов Федерации у общественных объединений остается право осуществлять общественный контроль на выборах.

Законом предусмотрен ряд ограничений, связанный с возможностью назначать наблюдателями отдельных лиц. Так, наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов РФ, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.

Для осуществления функции общественного контроля наблюдатель, как и член избирательной комиссии, наделен законом обширным инструментарием прав и обязанностей.

В частности, наблюдатель *вправе*:

- знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;
- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также в дни досрочного голосования;
- наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия — к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию. Законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы;
- обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию,

избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Наблюдатель *не вправе*:

- выдавать избирателям бюллетени;
- расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетени;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- проводить агитацию среди избирателей;
- участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Еще одним участником общественного контроля являются средства массовой информации, которые также наделены законом правами, связанными с наблюдением за ходом выборов и их освещением. Представители СМИ, принимая участие в информационном освещении подготовки и проведения выборов, вправе:

- присутствовать на заседаниях комиссий;
- знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;
- присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;
- находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Информирование избирателей избирательными комиссиями

На избирательные комиссии возложены основные функции по информированию избирателей. При этом можно выделить составляющие такого информирования:

- информирование о решениях, принимаемых комиссией;
- информирование о кандидатах, избирательных объединениях;
- информирование о других важных аспектах избирательной кампании;
- информирование об итогах голосования и результатах выборов.

Важнейшей гарантией открытого характера работы избирательных комиссий является их обязанность доводить до всеобщего сведения принимаемые

решения, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов. Эти решения публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации. Объем и сроки такой публикации должны устанавливаться специальными законами, однако в большинстве случаев специальные законы (как федеральные, так и региональные) такой конкретизации не содержат.

Законом предусмотрена также публикация в средствах массовой информации результатов выборов и итогов голосования, причем в объеме данных, содержащихся в протоколах всех избирательных комиссий, вплоть до участковых. К сожалению, сроки такой публикации довольно растянутые, а ответственность избирательных комиссий и средств массовой информации четко не прописана, поэтому данное требование закона не всегда выполняется (особенно в отношении данных протоколов участковых комиссий)²⁸.

Говоря о других важных аспектах избирательной кампании, следует упомянуть об обязанности избирательной комиссии, организующей выборы, опубликовать перечень государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, а также государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации. Важно также, чтобы избирательные комиссии публиковали графики встреч кандидатов с избирателями, графики их бесплатных выступлений в эфире и печатных СМИ и т.п. Кроме того, о важнейших решениях, принимаемых по вопросам выборов государственными органами и органами местного самоуправления, должны информировать избирателей не только сами эти органы, но и избирательные комиссии. Это касается, в частности, схемы избирательных округов, перечня избирательных участков и мест проведения голосования. Некоторыми законами (например, п. 2 ст. 17 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации») на избирательные комиссии возлагается также прямая обязанность разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании.

Для того чтобы избирательные комиссии могли выполнять данные функции, в п. 18 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены обязанности государственных и муниципальных СМИ предоставлять комиссиям бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь.

²⁸ Тем не менее их можно заставить это сделать, обратившись в суд. Так, в 2002 г. Московский городской суд по заявлению Московского регионального отделения партии «Яблоко» обязал Московскую городскую избирательную комиссию опубликовать полные данные об итогах голосования на выборах депутатов Мосгордумы 2001 г.

Наиболее важной с точки зрения осуществления избирателем осознанного выбора является информация о кандидатах и избирательных объединениях. В принципе, такую информацию предоставляют сами кандидаты и избирательные объединения. Для этого закон также содержит ряд важных требований, например о предоставлении кандидатам и (или) избирательным объединениям бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей в государственных или муниципальных средствах массовой информации, о резервировании ими эфирного времени и печатных площадей, которые могут предоставляться за плату, о выделении на территории каждого избирательного участка мест для размещения агитационных печатных материалов, о выделении помещений для встреч кандидатов с избирателями.

Однако информация, сообщаемая о себе кандидатами, очевидно, не является объективной. Понятно, что любой кандидат стремится сообщить о себе то, что характеризует его с положительной стороны, и скрыть все, что может вызвать негативное отношение. Более того, очень часто кандидаты сообщают о себе не столько факты, сколько субъективно-оценочную информацию (например: «Всю сознательную жизнь боролся за права трудящихся»). В то же время негативную информацию о кандидатах избиратель получает от их соперников (чаще это делается не напрямую, а через кандидатов-спойлеров²⁹, анонимные агитационные материалы или подкупленных журналистов), и эта информация, естественно, тоже необъективна. Конечно, сопоставляя сведения, полученные из разных источников, от разных кандидатов, избиратель может в конечном счете составить объективное представление о сторонах, конкурирующих на выборах, однако сделать это не всегда легко, поскольку требует существенных затрат времени и определенной грамотности. Во многих же случаях избиратель может быть скорее запутан саморекламой кандидатов, сочетающейся с «черным пиаром». Поэтому, помимо агитационных материалов самих кандидатов и избирательных объединений, ему необходима объективная информация от нейтральных субъектов. Такую функцию должны выполнять средства массовой информации и избирательные комиссии.

Информирование избирателей о кандидатах и избирательных объединениях относится по закону к прямым обязанностям избирательных комиссий. Однако эти свои обязанности избиркомы выполняют чаще всего неудовлетворительно.

Закон особенно настойчиво требует донесения до избирателей информации о доходах и имуществе кандидатов и об операциях с их избирательными фондами. Сама по себе такая информация тоже важна (хотя при нынешней доле теневой экономики она неспособна дать истинное представление о материальном положении кандидата). Однако нам представляется, что избирателю все же важнее знать биографические данные о кандидате.

²⁹ От английского *spoil* — испортить, обобрать (противника).

Одним из наиболее эффективных способов, каким избирательные комиссии могут информировать избирателей о кандидатах, является издание сводных плакатов с фотографиями и сведениями обо всех зарегистрированных кандидатах. Выпуск таких плакатов практиковался еще в советское время, когда кандидат был один и у избирателя реально не было выбора. При этом плакаты вывешивались повсеместно, что входило в общий замысел придания советским «выборам» ритуального характера; тем не менее благодаря плакатам советские граждане получали определенную информацию о своих «избранниках».

Выпускаются такие плакаты и в настоящее время, однако здесь важно отметить два негативных обстоятельства. Во-первых, их подготовка, издание и распространение практически не урегулированы законом. Во-вторых, проявляется тенденция к сокращению их тиражей (на фоне роста тиражей малоинформативных плакатов с призывами прийти на выборы) и к размещению их только в день голосования на избирательных участках.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает только то, что участковая избирательная комиссия оборудует в помещении для голосования стенд, на котором размещает информацию о кандидатах — в объеме, устанавливаемом комиссией, организующей выборы, но не меньше чем объем данных, внесенных в избирательный бюллетень, плюс сведения об их доходах и имуществе (в том числе о фактах предоставления кандидатами недостоверных сведений, если таковые имеются). Таким образом, этот закон действительно не требует размещения подобных плакатов ранее дня голосования и помимо помещений для голосования. Кроме того, закон обходит молчанием вопрос о том, кто отвечает за изготовление плакатов и содержащуюся в них информацию: очевидно, что участковые комиссии могут лишь вывешивать плакаты на стендах, но их возможности и полномочия не позволяют им определять содержание плакатов и изготавливать их.

Размещение сводных плакатов в помещениях для голосования, безусловно, играет важную роль. Практика показывает, что многие избиратели рассматривают эти плакаты, прежде чем проголосовать, и, таким образом, делают свой окончательный выбор с учетом содержащейся там информации. Однако не менее важно, чтобы избиратель мог ознакомиться со сводной информацией о кандидатах заранее, для чего необходимо выпускать эти плакаты достаточным тиражом и размещать заблаговременно в местах, посещаемых избирателями.

Примером подробного регулирования порядка изготовления и распространения сводного плаката может служить Избирательный кодекс Москвы, который содержит специальную статью «Информирование избирателей из-

бирательными комиссиями»³⁰. Три пункта этой статьи посвящены сводному плакату:

«6. Избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения о зарегистрированных кандидатах, а также по усмотрению избирательной комиссии и с согласия зарегистрированных кандидатов — фотографии кандидатов. В текст плаката обязательно помещается вся информация о кандидатах, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об их доходах и имуществе (включая информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений). Помимо указанных выше сведений в текст плаката может включаться информация биографического характера, которая представляется зарегистрированными кандидатами и должна быть ими документально подтверждена. Текст плаката не должен содержать материалы агитационного характера, а также оценки личности и деятельности кандидата. Всем зарегистрированным кандидатам должны быть предоставлены равные возможности для размещения информации о них в сводном плакате. Порядок подготовки сводных плакатов устанавливает избирательная комиссия, организующая выборы.

7. При проведении выборов депутатов Московской городской Думы Городская комиссия не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения об избирательных объединениях, городские списки кандидатов которых были зарегистрированы. В текст плаката помещается вся информация об избирательном объединении, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об основаниях регистрации городского списка кандидатов. В текст плаката помещаются также (при наличии таких сведений) сведения о судимости кандидатов, включенных в городской список, о наличии у кандидата, включенного в городской список, гражданства иностранного государства, о недостоверности сведений, представленных кандидатами, включенными в городской список, в соответствии с частями 1 и 3 статьи 32 настоящего Кодекса. Порядок размещения сведений об избирательных объединениях в указанном плакате должен соответствовать порядку их размещения в избирательном бюллетене.

8. Сводные информационные материалы (плакаты) размещаются в помещениях избирательных комиссий, местах голосования, в специальных местах для размещения информационных и агитационных печатных материалов, предусмотренных частью 8 статьи 54 настоящего Кодекса, а также в других местах, удобных для ознакомления с ними избирателей (с согласия собственников или владельцев объектов, на которых указанные плакаты размещаются)»³¹.

³⁰ Такая статья впервые появилась в Законе города Москвы от 11 июня 2003 г. № 36 «Избирательный кодекс города Москвы». Впоследствии аналогичные статьи были включены и в другие законы о выборах, в том числе в Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³¹ К сожалению, эти разумные требования закона систематически не выполняются. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия разместила в плакатах об избирательных объединениях, участвовавших в выборах по городскому округу, даже меньше информации, чем в избирательном бюллетене. Кроме того, тираж плакатов составил примерно 2–3 экземпляра на один избирательный участок, и они не размещались нигде помимо помещений для голосования.

Независимо от того, урегулирован как-то вопрос о плакате в законе или нет, очевидно, что главную роль в его подготовке должна играть избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, поскольку именно она обладает наибольшей информацией о кандидатах и она же наиболее плотно контактирует с ними. И здесь важно отметить основные принципы, которыми, на наш взгляд, следует руководствоваться при подготовке плаката (и которые нашли отражение в цитированных положениях Избирательного кодекса Москвы):

- плакаты должны содержать в большей степени информацию о кандидатах, чем избирательный бюллетень (иначе они особого смысла не имеют); дополнительная информация должна предоставляться самими кандидатами;
- избирательная комиссия должна строго соблюдать принцип равенства, который заключается не только в предоставлении всем кандидатам равной площади на плакате, но и одинаковыми требованиями к объективности и документированности информации;
- избирательная комиссия должна нести ответственность за содержание плаката, его достоверность и объективность; поэтому информация, предоставляемая кандидатом, должна быть документирована (если она не является общеизвестной) и должна содержать факты, а не субъективно-оценочные суждения (в противном случае плакат превратится в собранные вместе агитационные материалы)³².

Информативность интернет-сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

В современных условиях одним из наиболее важных каналов информирования избирателей является Интернет. К достоинствам данного способа информирования относятся возможность размещения больших объемов информации, невысокий уровень затрат на размещение, удобство поиска информации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» впервые предусмотрел размещение в Интернете протоколов всех избирательных комиссий (включая участковые) об итогах голосования на федеральных и региональных выборах. Стоит отметить, что закон не установил четкие и разумные сроки. Тем не менее в последние годы эти данные в основном

³² Еще в середине 1990-х гг. законы разрешали размещать в таких плакатах (в том числе и размещаемых в помещении для голосования) информацию о предвыборных платформах кандидатов, огороживая лишь, что в них не должны содержаться агитационные призывы. Однако с тех пор стало понятно, что предвыборная агитация не сводится к призывам, а предвыборные платформы стараниями политтехнологов стали носить более рекламный характер.

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

размещаются, причем довольно оперативно, что позволяет с большей эффективностью контролировать процесс подведения итогов голосования и результатов выборов.

С конца 2003 г. в соответствии с Постановлением ЦИК РФ от 12 сентября 2003 г. № 25/176-4 «О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" в сети Интернет» все избирательные комиссии субъектов РФ имеют собственные интернет-сайты на едином портале ЦИК РФ³³. В приложении к данному постановлению даны электронные адреса сайтов избирательных комиссий субъектов РФ (сайт ЦИК России находится по адресу <http://www.cikrf.ru>).

Наименование субъекта Российской Федерации	Адрес сайта избирательной комиссии субъекта РФ в интернет-портале ЦИК Российской Федерации
Республика Адыгея	http://www.adygei избирком.ru
Республика Алтай	http://www.altai_rep избирком.ru
Республика Башкортостан	http://www.bashkortst избирком.ru
Республика Бурятия	http://www.buriat избирком.ru
Республика Дагестан	http://www.dagestan избирком.ru
Республика Ингушетия	http://www.ingush избирком.ru
Кабардино-Балкарская Республика	http://www.kabardin-balkar избирком.ru
Республика Калмыкия	http://www.kalmyk избирком.ru
Карачаево-Черкесская Республика	http://www.karachaev-cherkess избирком.ru
Республика Карелия	http://www.karel избирком.ru
Республика Коми	http://www.komi избирком.ru
Республика Марий Эл	http://www.mari-el избирком.ru
Республика Мордовия	http://www.mordov избирком.ru
Республика Саха (Якутия)	http://www.yakut избирком.ru
Республика Северная Осетия – Алания	http://www.n_osset-alania избирком.ru
Республика Татарстан	http://www.tatarstan избирком.ru
Республика Тыва	http://www.tyva избирком.ru
Удмуртская Республика	http://www.udmurt избирком.ru
Республика Хакасия	http://www.khakas избирком.ru
Чеченская Республика	http://www.chechen избирком.ru
Чувашская Республика	http://www.chuvash избирком.ru
Алтайский край	http://www.altai_terr избирком.ru
Краснодарский край	http://www.krasnodar избирком.ru
Красноярский край	http://www.krasnoyarsk избирком.ru
Приморский край	http://www.primorsk избирком.ru
Ставропольский край	http://www.stavropol избирком.ru
Хабаровский край	http://www.khabarovsk избирком.ru

³³ Ряд избирательных комиссий имели свои сайты и ранее, и часть комиссий эти сайты сохранила и продолжает обновлять.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Амурская область	http://www.amur.izbirkom.ru
Архангельская область	http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru
Астраханская область	http://www.astrakhan.izbirkom.ru
Белгородская область	http://www.belgorod.izbirkom.ru
Брянская область	http://www.bryansk.izbirkom.ru
Владимирская область	http://www.vladimir.izbirkom.ru
Волгоградская область	http://www.volgograd.izbirkom.ru
Вологодская область	http://www.vologod.izbirkom.ru
Воронежская область	http://www.voronezh.izbirkom.ru
Ивановская область	http://www.ivanovo.izbirkom.ru
Иркутская область	http://www.irkutsk.izbirkom.ru
Калининградская область	http://www.kaliningrad.izbirkom.ru
Калужская область	http://www.kaluga.izbirkom.ru
Камчатская область	http://www.kamchatka.izbirkom.ru
Кемеровская область	http://www.kemerovo.izbirkom.ru
Кировская область	http://www.kirov.izbirkom.ru
Костромская область	http://www.kostroma.izbirkom.ru
Курганская область	http://www.kurgan.izbirkom.ru
Курская область	http://www.kursk.izbirkom.ru
Ленинградская область	http://www.leningrad-reg.izbirkom.ru
Липецкая область	http://www.lipetsk.izbirkom.ru
Магаданская область	http://www.magadan.izbirkom.ru
Московская область	http://www.moscow_reg.izbirkom.ru
Мурманская область	http://www.murmansk.izbirkom.ru
Нижегородская область	http://www.nnov.izbirkom.ru
Новгородская область	http://www.novgorod.izbirkom.ru
Новосибирская область	http://www.novosibirsk.izbirkom.ru
Омская область	http://www.omsk.izbirkom.ru
Оренбургская область	http://www.orenburg.izbirkom.ru
Орловская область	http://www.orel.izbirkom.ru
Пензенская область	http://www.penza.izbirkom.ru
Пермская область	http://www.perm.izbirkom.ru
Псковская область	http://www.pskov.izbirkom.ru
Ростовская область	http://www.rostov.izbirkom.ru
Рязанская область	http://www.ryazan.izbirkom.ru
Самарская область	http://www.samara.izbirkom.ru
Саратовская область	http://www.saratov.izbirkom.ru
Сахалинская область	http://www.sakhalin.izbirkom.ru
Свердловская область	http://www.sverdlovsk.izbirkom.ru
Смоленская область	http://www.smolensk.izbirkom.ru
Тамбовская область	http://www.tambov.izbirkom.ru
Тверская область	http://www.tver.izbirkom.ru
Томская область	http://www.tomsk.izbirkom.ru
Тульская область	http://www.tula.izbirkom.ru
Тюменская область	http://www.tyumen.izbirkom.ru

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

Ульяновская область	http://www.ulyanovsk избирком.ru
Челябинская область	http://www.chelyabinsk избирком.ru
Читинская область	http://www.chita избирком.ru
Ярославская область	http://www.yaroslavl избирком.ru
Город Москва	http://www.moscow_city избирком.ru
Город Санкт-Петербург	http://www.st-petersburg избирком.ru
Еврейская автономная область	http://www.jewish_aut избирком.ru
Агинский Бурятский автономный округ	http://www.agin-buryat избирком.ru
Коми-Пермяцкий автономный округ	http://www.komi-perm избирком.ru
Корякский автономный округ	http://www.koryak избирком.ru
Ненецкий автономный округ	http://www.nenetsk избирком.ru
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	http://www.taimyr избирком.ru
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	http://www.ust-ordynsk избирком.ru
Ханты-Мансийский автономный округ	http://www.khantu-mansy избирком.ru
Чукотский автономный округ	http://www.chukot избирком.ru
Эвенкийский автономный округ	http://www.evenk избирком.ru
Ямало-Ненецкий автономный округ	http://www.yamal-nenetsk избирком.ru

Таким образом, избирательные комиссии субъектов РФ имеют возможность размещать в Интернете довольно значительный объем информации. Однако эта возможность используется явно недостаточно. Вероятно, многие комиссии просто недооценивают колоссальный рост значимости информационных ресурсов Интернета в нынешних условиях для обеспечения гражданам реальных возможностей воспользоваться своими избирательными правами. В качестве примера приведем данные, полученные нами в ходе мониторинга избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных органов субъектов РФ, прошедших в девяти российских регионах (Республика Карелия, Республика Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Липецкая, Новгородская, Свердловская области и Еврейская автономная область) 8 октября 2006 г.³⁴

Следует отметить, что на всех сайтах существует раздел «Выборы и референдумы» (в редких случаях он носит другое наименование), который наполняется информацией из ГАС «Выборы». Структура и содержание данного раздела, форма и объем материала (информация о кандидатах, итоги голосования и т.д.) жестко определены ЦИК РФ. При анализе информативности сайтов комиссий было установлено, что региональные комиссии в большинстве своем наиболее четко и оперативно обновляют информацию именно этого раздела. Несмотря на некоторые неудобства технического характера при пользовании этим разделом и непродуманность его отдельных параметров, единая заданная

³⁴ Авторы выражают благодарность Е.Е. Скосаренко за помощь в сборе и анализе информации о содержании сайтов избирательных комиссий субъектов РФ.

форма способствует быстрому и адекватному поиску наиболее существенной информации на сайте каждой комиссии.

Остальные разделы и их содержание оставлены на усмотрение самих избирательных комиссий. Некоторые избиркомы не выполняют своих обязанностей по информированию через Интернет о важных аспектах различных стадий избирательного процесса и оставляют эти разделы пустыми либо размещают в них лишь неактуальную для текущих выборов информацию. Другие же, наоборот, не только регулярно обновляют информацию на этом сайте, но и имеют дополнительные сайты, которые дают полную информационную картину текущей кампании и тем самым значительно упрощают реализацию избирательных прав граждан. К таким избирательным комиссиям относятся комиссии Приморского края, Свердловской области, Чувашской Республики. На их сайтах представлены практически все решения данной избирательной комиссии, относящиеся к текущим выборам, имеется возможность поиска нужной информации по заданным параметрам. В то же время, когда приходится работать с данными двух сайтов, поскольку на каждом есть информация, не дублируемая на другом сайте, это создает определенные неудобства.

Одним из наиболее информативных является «старый» сайт избирательной комиссии Свердловской области. На нем обнаружены даже исторические сведения об избирательной комиссии региона, ее регламент. Имеется отдельный раздел «Избирателю», посвященный сведениям о дополнительных возможностях избирателей (открепительные удостоверения и т.п.). Оперативно размещаются все постановления избирательной комиссии. Однако размещаются они довольно неудобно: чтобы найти нужное постановление, приходится заходить в подразделы, посвященные каждому заседанию, и там уже просматривать список решений, принятых на данном заседании. Кроме того, отсутствует общий перечень решений, из которого было бы удобно найти по названию интересующую пользователя тему.

И наконец, отдельные избирательные комиссии формируют сайты исходя из собственной оценки значимости тех или иных аспектов избирательного процесса и помещают актуальную информацию, как правило, в один раздел, соответствующий уровню выборов. Информация эта в большинстве случаев самая общая, выборочная и не дает полной картины текущей избирательной кампании.

Необходимо оценить позитивно тот факт, что практически на всех исследованных сайтах избирательных комиссий имеются действующие редакции законов, по которым проводятся текущие выборы. Это позволяет всем избирателям, имеющим доступ в Интернет, ознакомиться с порядком реализации избирательных прав и особенностями региональной избирательной кампании. На каждом сайте размещены данные о численности избирателей в данном регионе, об участниках избирательной кампании и результатах текущих выбо-

ров, в том или ином объеме — о нарезке одномандатных округов. Однако та обязательная форма для фиксации участников кампании и результатов выборов, которая задана ЦИК РФ в разделе «Выборы и референдумы», чрезвычайно неудобна для использования и анализа. Поэтому можно положительно оценить факт размещения отдельных списков кандидатов на сайтах комиссий помимо этой заданной формы, что сделало большинство избирательных комиссий.

В то же время на редких сайтах размещаются хотя бы выборочные сведения о финансовой составляющей кампании (положительно в этом случае можно оценить Приморский край и Свердловскую область). Данные о СМИ, которые предоставляют за плату и бесплатно возможность проводить агитацию, также представлены в усеченном объеме и выборочно (за исключением Свердловской области, Приморского края, Астраханской области).

Некоторые комиссии формируют на своих сайтах актуальную новостную ленту об особенностях текущего избирательного процесса и информируют избирателей и кандидатов о проводимых мероприятиях (Свердловская область, Чувашская Республика); ряд сайтов обладают значительным архивом сведений о предыдущих выборах, что способствует созданию наиболее полной картины об особенностях осуществления избирательных прав в данном регионе (Астраханская область, Липецкая область, Приморский край). Представляется также важным для адекватной оценки характера избирательной кампании размещение хотя бы выборочных судебных решений на сайте комиссии по текущим выборам, что отражено на сайтах комиссий Республики Тыва и Приморского края.

Между тем многие комиссии не размещают на своих сайтах даже контактную информацию об избирательных комиссиях нижестоящих уровней, что затрудняет реальную возможность избирателей контактировать с избирательными комиссиями различного уровня в регионе. Положительное исключение из этого правила составляют сайты комиссий Приморского края, Свердловской и Астраханской областей.

Что касается размещения информации из ГАС «Выборы» об итогах голосования, то следует отметить один серьезный недостаток, который относится ко всем комиссиям и поэтому ответственность за него несет, по-видимому, ЦИК РФ. Если на выборах депутатов Государственной Думы и на проходивших ранее региональных выборах в соответствующих разделах были доступны не только протоколы всех избирательных комиссий, но и сводные таблицы (что серьезно облегчало анализ итогов голосования), то на региональных выборах 8 октября 2006 г. сводные таблицы по итогам голосования по общерегиональному округу в разделах, формируемых из ГАС «Выборы», оказались недоступны. Поэтому для получения информации об итогах голосования по всем округам или по всем участкам приходится прибегать к трудоемкой

процедуре копирования данных каждого протокола. Следует отметить, что лишь некоторые комиссии (Республики Карелия, Свердловской области и Еврейской автономной области) отдельно разместили свои сводные таблицы.

Таким образом, несмотря на сравнительно небольшой объем сведений, представленных на большинстве рассматриваемых сайтов региональных избирательных комиссий, нельзя не оценить позитивно тот факт, что практически каждая избирательная комиссия в рассматриваемых регионах обладает собственным сайтом и размещает хотя бы самые общие сведения о выборах. Благодаря этому делаются определенные шаги в дальнейшем продвижении в Интернете информационной составляющей избирательной кампании.

2.3. Роль СМИ в избирательном процессе

Категории СМИ и их функции

Обсуждая роль средств массовой информации на выборах, следует четко различать две функции СМИ в избирательном процессе: их использование и их участие. В первом случае СМИ выступают как производители массово-информационных услуг, предоставляя (бесплатно или за плату) эфирное время или печатную площадь избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям. Эта функция мало чем отличается от предоставления эфира или площадей для коммерческой рекламы. Во втором случае СМИ действуют по собственной инициативе, что соответствует их основной функции: информированию граждан о наиболее важных событиях и проблемах, о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и должностных лиц.

Далее необходимо разобраться с тем, какие средства массовой информации и в каком качестве участвуют в данной избирательной кампании. Удачнее всего СМИ по их роли на выборах классифицировал профессор М.А. Федотов³⁵:

- «уполномоченные», т.е. обязанные предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь бесплатно и (или) за плату;
- «оплачиваемые», т.е. добровольно согласившиеся предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь за плату;
- «ангажированные», т.е. учрежденные кандидатами или избирательными

³⁵ См.: Федотов М.А. От закона до обета: СМИ в избирательной кампании // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 34–39.

объединениями, на которые не распространяются требования о равном отношении к кандидатам и избирательным объединениям;

- «уклоняющиеся», т.е. не предоставляющие никому эфирное время или печатную площадь для агитации.

К «уполномоченным» относятся государственные и муниципальные средства массовой информации, но не все, а определенная их часть — в зависимости от уровня выборов. Уточним, что такое государственные и муниципальные средства массовой информации в терминах избирательного законодательства. Для того чтобы средство массовой информации считалось по избирательному законодательству государственным, оно должно удовлетворять хотя бы одному из трех условий:

- учредителем (соучредителем) данного средства или его редакции является государственный орган или организация;
- данному средству за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта РФ;
- в его уставном (складочном) капитале имеется государственная доля (вклад) Российской Федерации или субъекта РФ.

Аналогичным образом определяются муниципальные средства массовой информации. Все остальные средства массовой информации (т.е. те, которые не относятся к государственным и муниципальным) именуется негосударственными.

Как уже отмечалось, не все государственные и муниципальные средства массовой информации относятся к категории «уполномоченных». Во-первых, к данной категории не относятся:

- 1) периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов;
- 2) государственные и муниципальные периодические печатные издания, выходящие реже чем один раз в неделю;
- 3) специализированные государственные и муниципальные средства массовой информации (культурно-просветительские, детские, технические, научные и т.п.).

Первую группу следует отнести к категории «уклоняющихся» средств массовой информации. При этом, в отличие от других «уклоняющихся», им запрещено не только предоставлять свои печатные площади для предвыборной агитации, но и освещать деятельность кандидатов и избирательных объединений. Вторая и третья группы имеют те же права, что и негосударственные средства массовой информации, т.е. они могут добровольно при-

нимать решение о предоставлении за плату эфирного времени или печатной площади.

Во-вторых, муниципальные средства массовой информации могут быть «уполномоченными» только на муниципальных выборах. Кроме того, общероссийские средства массовой информации не являются «уполномоченными» на региональных выборах.

К сожалению, нынешний закон предусматривает отнесение средств массовой информации к общероссийским и региональным на основе сугубо формального признака. Организации телерадиовещания считаются общероссийскими, если они имеют лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов РФ либо осуществляют выпуск теле-, радио-программ, распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Периодические печатные издания считаются общероссийскими, если они зарегистрированы для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Однако есть примеры чисто районных или городских газет, в регистрационных документах которых указано, что они предположительно должны распространяться на территории всей страны и по этой причине считаются общероссийскими.

Список «уполномоченных» средств массовой информации должен быть опубликован организующей выборы избирательной комиссией или нижестоящей комиссией (так, на федеральных выборах списки региональных «уполномоченных» средств массовой информации публикуют избирательные комиссии субъектов РФ) по представлению соответствующего органа исполнительной власти в сроки, указанные в конкретном законе (например, на выборах депутатов Государственной Думы не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов).

Опыт показывает, что избирательные комиссии просто публикуют список, предоставленный органами исполнительной власти, не перепроверя его³⁶. В то же время, как видно из приведенных выше норм, для составления такого списка нужно иметь комплексную информацию, включающую не только данные, содержащиеся в регистрационных документах средства массовой информации, но и информацию о его уставном капитале, а также о его финансировании. По нашему наблюдению, нет такого органа, который имел бы у себя все необходимые для составления списка сведения. В результате списки содержат много путаницы³⁷ и пробелов.

³⁶ Между прочим, закон не требует, чтобы данный список утверждался решением комиссии, поэтому часто его составляет и передает в печать аппарат комиссии, не ставя членов комиссии в известность.

³⁷ Например, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. сразу 8 московских газет попали одновременно в списки и общероссийских, и региональных периодических печатных изданий.

Что касается «оплачиваемых» средств массовой информации, то для того, чтобы попасть в эту категорию, негосударственные средства массовой информации, а также государственные и муниципальные, не отнесенные к «уполномоченным» (кроме тех, которые публикуют лишь официальные материалы), должны не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать свои расценки и в тот же срок уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию. Если они этого не делают, то теряют право размещать агитационные материалы и попадают в разряд «уклоняющихся».

Информирование избирателей средствами массовой информации

Пункт 4 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит, что «деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно». В то же время, как уже отмечалось, другой пункт этой статьи требует, чтобы содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ, было объективным, достоверным, не нарушало равенства кандидатов, избирательных объединений. Как показывает опыт, данное положение закона часто не соблюдается, однако доказать отсутствие у СМИ объективности и нарушение ими принципа равенства кандидатов или избирательных объединений почти невозможно.

Проблема косвенной агитации в СМИ (т.е. публикации агитационных материалов под видом информационных) остро встала уже в конце 1990-х гг. Повсеместной практикой стала публикация под видом информационных материалов заказных статей, создающих положительный имидж одних кандидатов и отрицательный — других. Такой возможностью активно пользовались и пользуются, во-первых, кандидаты, обладающие властью, и кандидаты, поддерживаемые властью, — в средствах массовой информации, подчиненных власти или просто так или иначе от власти зависящих, во-вторых, кандидаты, обладающие большими финансовыми ресурсами³⁸.

Для борьбы с этим негативным явлением в 2002 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был помещен перечень признаков предвыборной агитации. Перечень был открытым и в сочетании с определением агитации, содержащимся в ст. 2 («деятельность... имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата...»), позволял, при определенной пристрастности, признать агитационным практически любой материал.

³⁸ Такие материалы обычно щедро оплачиваются, но не из средств избирательного фонда. В то же время доказать факт оплаты практически невозможно.

В то же время перечень давал некоторые возможности для борьбы с использованием административного ресурса, хотя реализация этих возможностей в значительной степени блокировалась этим же административным ресурсом.

Чуть позднее, летом 2003 г., был принят закон, ужесточающий санкции против СМИ за нарушение избирательного законодательства³⁹. В частности, Закон РФ «О средствах массовой информации» был дополнен ст. 16.1, предусматривающей возможность приостановления выпуска СМИ на срок до момента окончания голосования на выборах в случае, если главный редактор или редакция СМИ, в отношении которых вступило в силу решение суда о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах, допустят повторное нарушение этого законодательства.

Все эти новеллы вызвали возмущение журналистского сообщества. Общим местом стали рассуждения о запрете аналитической журналистики на выборах и выведении журналистов из избирательной кампании.

Перед началом думской избирательной кампании 2003 г. ряд норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», связанных с информированием избирателей и предвыборной агитацией (в том числе перечень признаков предвыборной агитации), был оспорен в Конституционном Суде РФ тремя журналистами и группой депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд принял решение 30 октября 2003 г., уже в ходе кампании, но до начала разрешенной законом агитации в средствах массовой информации.

Постановление Конституционного Суда № 15-П⁴⁰ признало не соответствующим Конституции РФ только один из подпунктов закона — тот, который делал перечень признаков предвыборной агитации открытым. В то же время Конституционный Суд дал собственное толкование понятия предвыборной агитации. По существу, судом была отвергнута формулировка «или побуждающая избирателей»⁴¹ и определено, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели».

Таким образом, постановление Конституционного Суда защитило журналистов от необоснованных обвинений в ведении незаконной агитации. Но это постановление не защитило и не могло защитить избирателей и кандидатов от незаконной агитации со стороны подконтрольных власти или подкупленных

³⁹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 27. Ст. 2708.

⁴⁰ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 44. Ст. 4358.

⁴¹ К сожалению, в поданных запросах определение агитации, данное в ст. 2, не оспаривалось, поэтому Конституционному Суду пришлось отвергать его косвенным путем. В результате это определение сохранилось и после реформы избирательного законодательства в 2005 г.

другими кандидатами средств массовой информации. В постановлении отмечается, что журналисты должны действовать «на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции». Очевидно, однако, что ни того, ни другого в настоящее время, по существу, нет.

Среди информационных материалов отдельное положение занимают сообщения о проведении предвыборных мероприятий, которые даются в информационных теле- и радиопрограммах⁴² (а также в периодических печатных изданиях). Закон требует, чтобы такие сообщения давались «исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев». Кроме того, «в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению... в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности... объему печатной площади, отведенной для таких сообщений».

Как отметил Конституционный Суд в цитированном выше постановлении от 30 октября 2003 г., данное положение «не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, за пределами информационного блока не действуют строгие нормы, которые позволяли бы с очевидностью доказывать пристрастность средства массовой информации. Тем не менее остается общее требование, согласно которому содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Другое дело, что доказать необъективность и нарушение равенства в аналитических, авторских и иных подобных программах и публикациях невероятно сложно. Еще сложнее доказать наличие у авторов этих программ и публикаций агитационного умысла, что необходимо для квалификации материалов в качестве незаконной агитации. Следует также отметить, что средства массовой информации в период избирательной кампании часто начинают более интенсивно освещать профессиональную деятельность определенных кандидатов, особенно депутатов или должностных лиц. Если при этом не указывается, что они являются кандидатами, то доказать связь таких информационных материалов с избирательной кампанией также почти невозможно.

⁴² Согласно ст. 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ.

2.4. Судебные прецеденты по обжалованию нарушений порядка информационного обеспечения избирательных кампаний

Количество судебных споров, касающихся разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация», невелико. Одним из наиболее интересных примеров судебного разбирательства по вопросам соблюдения равенства избирательных объединений в процессе информирования избирателей и разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации стал процесс в Верховном Суде Российской Федерации по заявлению об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва. Следует отметить, что рассмотрение этого дела стало возможным лишь благодаря проведенной заявителями кропотливой работе по мониторингу информационного обеспечения выборов за весь период избирательной кампании.

История судебного процесса

Главным побудительным мотивом для обращения в Верховный Суд с заявлением о признании недействительными результатов выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва по федеральному избирательному округу стала глубокая неудовлетворенность многих участников избирательной кампании тем, как была проведена эта кампания, как выполнялись важнейшие требования избирательного законодательства в процессе информационного обеспечения выборов, а также в процессе подведения итогов голосования и определения результатов выборов.

Среди основных проблем, с которыми столкнулись участники избирательной кампании, были и относящиеся к нарушению установленного порядка информирования избирателей, в частности:

- существенное неравенство в освещении предвыборной деятельности партий и блоков, участвовавших в выборах, в средствах массовой информации (в первую очередь государственных), выразившееся в заметном преобладании информации о политической партии «Единая Россия»;
- явное преобладание в средствах массовой информации (в первую очередь государственных) позитивно окрашенной информации о политической партии «Единая Россия» и негативно окрашенной информации о КПРФ, что давало основания считать, что данные СМИ вели незаконную агитацию в пользу «Единой России» и против КПРФ.

Указанные недостатки были отмечены многими независимыми наблюдателями. Так, мониторинг, проведенный миссией ОБСЕ/БДИПЧ в период с 7 ноября по 6 декабря, дал следующие результаты. Первый канал отвел 19% своих информационных политических и выборных программ освещению программы «Единой России», причем все они были положительными либо нейтральными; КПРФ получи-

ла 13% преимущественно негативного освещения. РТР посвятил 16% своих информационных программ в вечернее время «Единой России», и все они в подавляющем большинстве были выдержаны в положительном тоне. В противовес этому, хотя КПРФ и получила значительное количество времени, тон освещения ее программы был в основном негативным. ТВ-Центр, телевидение, контролируемое администрацией Москвы, отвело 22% своих информационных программ в вечернее время представлению «Единой России», причем в большинстве своем эти сюжеты были выдержаны в заискивающе-положительном тоне, тогда как КПРФ получила 14% и в основном была представлена отрицательно. Аналогичная ситуация сложилась и на государственном радио, и в «Российской газете», учрежденной Правительством РФ. Частные радиотелевизионные станции и частные газеты были более объективны⁴³. Вывод о преобладании на государственных телеканалах позитивной информации о «Единой России» и негативной — о КПРФ был сделан и по результатам мониторинга, проводимого Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»⁴⁴. Главная задача состояла в том, чтобы дать этим фактам юридическую оценку.

В результате широкого обмена мнениями представителей различных политических сил был сформирован коллектив заявителей, который составили политические партии КПРФ и «Яблоко», а также семь граждан Российской Федерации — известных политиков, журналистов, общественных деятелей: С.В. Иваненко, Е.А. Киселев, Д.А. Муратов, В.А. Рыжков, Г.А. Сатаров, И.М. Хакамада, В.Г. Соловьев.

Заявление в Верховный Суд Российской Федерации состояло из пяти пунктов:

- 1) нарушение порядка информирования избирателей;
- 2) незаконная предвыборная агитация;
- 3) введение избирателей в заблуждение включением в список «Единой России» кандидатов, не желавших становиться депутатами Государственной Думы;
- 4) нарушение закона при распределении депутатских мандатов между партийными списками;
- 5) нарушение закона при подведении итогов голосования.

Ограничимся анализом судебного разбирательства по первым двум пунктам заявления, которые относились к нарушениям в области информационного обеспечения выборов и по которым процесс подготовки заявления был наиболее трудоемким. Для этой цели были использованы видеозаписи информационных и аналитических программ пяти федеральных телеканалов (Первый канал, РТР, ТВЦ,

⁴³ См.: Российская Федерация. Выборы в Государственную Думу 7 декабря 2003 г. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 27 января 2004. С. 17–18.

⁴⁴ См.: Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. М., 2004. С. 104–105.

НТВ, REN TV) за период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. и транскрипты (текстовая расшифровка содержания передач) этих записей, подготовленные Центром анализа и мониторинга СМИ. Данные транскрипты были исследованы, в результате чего выявлены все эпизоды, которые эксперты, готовившие заявление, отнесли к информированию о той или иной партии или блоке, а также к агитации за эти партии и блоки либо против них. Далее длительность выявленных эпизодов была измерена по соответствующим видеозаписям, составлены подробные таблицы и подсчитан общий объем информирования обо всех участвовавших в выборах партиях и избирательных блоках, а также объем агитации за и против них.

29 сентября 2003 г. заявление было подано в Верховный Суд Российской Федерации, 4 октября судья Верховного Суда В.Ю. Зайцев принял его к рассмотрению, за исключением выдвинутого требования о признании незаконным бездействия ЦИК РФ во время избирательной кампании. Судебное рассмотрение заявления началось 15 ноября и закончилось 16 декабря 2003 г.

В результате рассмотрения суд огласил решение: отказать заявителям по всем пунктам. На это решение была подана кассационная жалоба. 7 февраля 2004 г. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего А.И. Федина, судей С.В. Потапенко и Н.К. Толчева вынесла определение об отказе в удовлетворении данной жалобы.

Содержание заявления в Верховный Суд Российской Федерации

По первому пункту в заявлении давался анализ записей и транскриптов телепрограмм общероссийских организаций телевидения, распространенных в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. Данный анализ показал, что информационное обеспечение выборов проводилось с грубыми нарушениями избирательного законодательства. Это выражалось в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов. Информация о деятельности других партий распространялась в существенно меньшем объеме.

В заявлении были приведены 16 таблиц — по одной для каждой из партий (каждого из блоков), детально показывающих, в каких телевизионных программах и в какое время осуществлялось информирование о данной партии (данном блоке) и сколько времени было уделено такому информированию. Суммарная информация приведена в таблицах 2.1–2.3.

Не было обнаружено информации о следующих политических партиях:

- 1) «Единение»;
- 2) «Развитие предпринимательства»;
- 3) «За Русь святую»;
- 4) Российская конституционно-демократическая партия;

- 5) Демократическая партия России;
- 6) Народно-республиканская партия России;
- 7) Российская экологическая партия «Зеленые».

Таблица 2.1. Суммарное и процентное распределение объема обнародованной информации между политическими партиями, избирательными блоками (новостные, информационные программы)

Политические партии, избирательные блоки		Продолжительность	%
«Единая Россия»	Всего	642 мин. 37 с	27,7
	Гос.	561 мин. 21 с	39,1
	Негос.	81 мин. 16 с	9,2
КПРФ	Всего	316 мин. 58 с	13,6
	Гос.	272 мин. 21 с	19,0
	Негос.	44 мин. 37 с	5,0
ЛДПР	Всего	230 мин. 02 с	9,9
	Гос.	113 мин. 34 с	7,9
	Негос.	116 мин. 28 с	13,1
Союз правых сил	Всего	396 мин. 25 с	17,0
	Гос.	135 мин. 29 с	9,4
	Негос.	260 мин. 56 с	29,4
«Яблоко»	Всего	197 мин. 21 с	8,5
	Гос.	120 мин. 36 с	8,4
	Негос.	76 мин. 45 с	8,6
«Родина»	Всего	188 мин. 32 с	8,1
	Гос.	90 мин. 53 с	6,3
	Негос.	97 мин. 39 с	11,0
Народная партия РФ	Всего	15 мин. 54 с	0,7
	Гос.	7 мин. 32 с	0,5
	Негос.	8 мин. 22 с	0,9
Аграрная партия России	Всего	49 мин. 26 с	2,1
	Гос.	26 мин. 45 с	1,9
	Негос.	22 мин. 41 с	2,6
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Всего	9 мин. 25 с	0,4
	Гос.	8 мин. 03 с	0,6
	Негос.	1 мин. 22 с	0,2
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	Всего	62 мин. 06 с	2,7
	Гос.	31 мин. 56 с	2,2
	Негос.	30 мин. 10 с	3,4
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Всего	76 мин. 23 с	3,3
	Гос.	11 мин. 18 с	0,8
	Негос.	65 мин. 05 с	7,3

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.1. Продолжение

«Великая Россия – Евразийский Союз»	Всего	93 мин. 39 с	4,0
	Гос.	28 мин. 54 с	2,0
	Нерос.	64 мин. 45 с	7,3
Объединенная Российская партия «Русь»	Всего	24 мин. 25 с	1,0
	Гос.	22 мин. 35 с	1,6
	Нерос.	1 мин. 50 с	0,2
«Истинные патриоты России»	Всего	2 мин. 39 с	0,1
	Гос.	1 мин. 37 с	0,1
	Нерос.	1 мин. 02 с	0,1
«СЛОН»	Всего	13 мин. 15 с	0,6
	Гос.	1 мин. 30 с	0,1
	Нерос.	11 мин. 45 с	1,3
Партия мира и единства (ПМЕ)	Всего	3 мин. 05 с	0,1
	Гос.	0	0
	Нерос.	3 мин. 05 с	0,3
«Единение»		0	0
«За Русь Святую»		0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»		0	0
«Развитие предпринимательства»		0	0
Демократическая партия России		0	0
Российская конституционно-демократическая партия		0	0
Народно-республиканская партия России		0	0
ВСЕГО	Всего	2 322 мин. 12 с	
	Гос.	1 434 мин. 24 с	
	Нерос.	887 мин. 48 с	

Таблица 2.2. Распределение объема обнародованной информации по телеканалам (новостные, информационные программы), %

Политические партии, избирательные блоки	1-й канал	РТР	ТВЦ	НТВ	REN TV
«Единая Россия»	56,1	33,4	32,4	13,3	7,6
КПРФ	22,7	28,2	6,1	12,3	2,3
ЛДПР	3,6	5,7	13,6	5,7	16,0
Союз правых сил	4,2	10,0	12,8	31,3	28,7
«Яблоко»	3,0	9,3	11,6	15,0	6,2
«Родина»	6,0	3,2	10,0	7,6	12,3
Народная партия РФ	0	1,0	0,4	2,3	0,4
Аграрная партия России	1,1	2,7	1,5	4,6	1,8
«Новый курс – Автомобильная Россия»	0	0,5	1,1	0,5	0,03
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	1,0	5,8	1,0	2,0	4,0
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	0,9	0,6	0,9	2,9	9,0

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

Таблица 2.2. Продолжение

«Великая Россия – Евразийский Союз»	0,07	0,8	4,8	1,9	9,4
Объединенная Российская партия «Русь»	1,1	0,4	3,2	0,7	0
«Истинные патриоты России»	0	0	0,3	0	0,2
«СЛОН»	0	0	0,3	0	1,7
Партия мира и единства (ПМЕ)	0	0	0	0	0,5
«Единение»	0	0	0	0	0
«За Русь Святую»	0	0	0	0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	0	0	0	0	0
«Развитие предпринимательства»	0	0	0	0	0
Демократическая партия России	0	0	0	0	0
Российская конституционно-демократическая партия	0	0	0	0	0
Народно-республиканская партия России	0	0	0	0	0

Таблица 2.3. Распределение объема обнародованной информации между политическими партиями, избирательными блоками по количеству упоминаний (новостные, информационные программы)

«Единая Россия»	472 (26,3%)
КПРФ	169 (9,4%)
ЛДПР	205 (11,4%)
Союз правых сил	304 (16,9%)
«Яблоко»	195 (10,9%)
«Родина»	135 (7,5%)
Народная партия РФ	31 (1,7%)
Аграрная партия России	45 (2,5%)
«Новый курс – Автомобильная Россия»	13 (0,7%)
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	72 (4%)
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	54 (3%)
«Великая Россия – Евразийский Союз»	63 (3,5%)
Объединенная Российская партия «Русь»	22 (1,2%)
«Истинные патриоты России»	2 (0,1%)
«СЛОН»	5 (0,3%)
Партия мира и единства (ПМЕ)	5 (0,3%)
«Единение»	0
«За Русь Святую»	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	0
«Развитие предпринимательства»	0
Демократическая партия России	0
Российская конституционно-демократическая партия	0
Народно-республиканская партия России	0

Как видно из приведенных материалов, почти треть эфирного времени, посвященного в период избирательной кампании политическим партиям, избирательным блокам, была использована телеканалами для информирования избирателей об одной политической партии — партии «Единая Россия», несмотря на то, что в выборах принимало участие 23 избирательных объединения и блока. Преимущество по объему распространенной информации у партии «Единая Россия» в кратное число раз превышало аналогичные показатели у других участников выборов — от 1,5 до 3,5 раза над основными конкурентами и на несколько порядков выше остальных партий.

Нарушение порядка информационного обеспечения выборов является существенным нарушением избирательного законодательства. В положениях п. 5 ст. 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах) или п. 5 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон о гарантиях)⁴⁵ особое внимание законодателя уделено именно *информационным* телепрограммам. В них четко и однозначно запрещено отдавать предпочтение каким-либо партиям по времени освещения их предвыборной деятельности. Реально же только одна политическая партия — «Единая Россия» — получила 27,7% общего объема эфирного времени.

Еще более существенные нарушения вскрываются, если произвести подсчет времени отдельно по государственным и негосударственным телеканалам. Неравномерность освещения предвыборной деятельности различных участников выборов свидетельствует о преимущественном использовании ресурса государственных СМИ в пользу партии «Единая Россия». В соответствии с положением п. 2 ст. 56 Закона о выборах (п. 2 ст. 47 Закона о гарантиях) под государственными организациями телерадиовещания понимаются организации телерадиовещания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются государственные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется государственная доля. Государственные телеканалы, которые

⁴⁵ Здесь и далее в разделе 2.4 используются ссылки на действовавшие в момент проведения выборов депутатов Государственной Думы 2003 года федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ в ред. от 23.06.2003 и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ в ред. от 04.07.2003.

финансируются за счет налогоплательщиков и (или) учреждены государственными органами (организациями) и которые в соответствии с требованиями законодательства и согласно своему правовому статусу не вправе отдавать предпочтение ни одной политической партии или идеологии, откровенно это делали, предоставив «Единой России» почти 40% новостного эфирного времени.

Для более предметной оценки указанного масштабного нарушения установленного законом порядка информационного обеспечения выборов, выразившегося в преимущественном доступе к средствам массовой информации одной политической партии, уместно сравнить соотношение объемов обнародованной о различных участниках выборов информации, относящейся к отдельным стадиям (событиям) избирательной кампании. К таким активно освещаемым средствами массовой информации событиям прежде всего необходимо отнести проведение съездов партий по выдвижению списков кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы.

Такие съезды проводились всеми 23 избирательными объединениями и блоками, принимавшими участие в избирательной кампании, с одинаковой, установленной законом повесткой дня, что также предопределяет обязанность средств массовой информации на равных основаниях информировать избирателей о съездах различных партий. Требование о равном по времени освещении в информационных телепрограммах предвыборных мероприятий содержится в п. 5 ст. 54 Закона о выборах (п. 5 ст. 45 Закона о гарантиях). Анализ информационного обеспечения этих событий показал, что объем обнародованной информации о проведении предвыборных съездов распределился между политическими партиями (избирательными блоками) следующим образом (см. суммарную таблицу 2.4).

Таблица 2.4. Распределение информации между политическими партиями, избирательными блоками (проведение предвыборных съездов), %

«Единая Россия»	Всего	32,6
	Гос.	39,8
	Негос.	23,7
КПРФ	Всего	8,3
	Гос.	11,2
	Негос.	4,7
ЛДПР	Всего	5,3
	Гос.	5,5
	Негос.	5,0
Союз правых сил	Всего	10,4
	Гос.	8,7
	Негос.	12,6

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.3. Продолжение

«Яблоко»	Всего	5,7
	Гос.	7,2
	Негос.	3,9
«Родина»	Всего	10,1
	Гос.	11,0
	Негос.	9,1
Народная партия РФ	Всего	1,4
	Гос.	2,0
	Негос.	0,6
Аграрная партия России	Всего	7,7
	Гос.	6,0
	Негос.	9,7
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Всего	0,4
	Гос.	0,6
	Негос.	0,2
«ПВР – РПЖ»	Всего	3,7
	Гос.	3,5
	Негос.	4,0
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Всего	0,4
	Гос.	0
	Негос.	1,0
«Великая Россия – Евразийский Союз»	Всего	6,6
	Гос.	0,8
	Негос.	13,8
«Истинные патриоты России»	Всего	1,2
	Гос.	1,3
	Негос.	1,0
Партия мира и единства (ПМЕ)	Всего	1,2
	Гос.	0,01
	Негос.	2,7
«СЛОИ»	Всего	3,1
	Гос.	1,2
	Негос.	5,5
Объединенная Российская партия «Русь»	Всего	1,1
	Гос.	0,5
	Негос.	1,8
«Единение»		0
«За Русь Святую»		0
Российская экологическая партия «Зеленые»		0
«Развитие предпринимательства»		0
Демократическая партия России		0
Российская конституционно-демократическая партия		0
Народно-республиканская партия России		0

Анализ распределения объема информации о проведении съездов различными партиями, избирательными блоками показал, что больше всего внимания средствами массовой информации было уделено партии «Единая Россия» (преимущество в освещении ее съезда от трех- до тридцатикратного по отношению к другим партиям и блокам). При этом преимущество партии «Единая Россия» отдавали как государственные, так и негосударственные телеканалы — с той лишь разницей, что предпочтения вторых были не столь масштабны (двукратное превышение результата ближайших конкурентов по сравнению с четырехкратным у государственных телеканалов).

Еще одним важным критерием оценки обеспечения равного доступа к эфиру различных участников выборов стало освещение средствами массовой информации хода голосования 7 декабря 2003 г.

Изучение информационных материалов, обнародованных телеканалами в день выборов до окончания времени голосования, показало, что информация об участии в голосовании лидеров политических партий, избирательных блоков была дана лишь в отношении нескольких участников выборов, и даже среди них существенный приоритет опять был отдан партии «Единая Россия» (14 упоминаний общей продолжительностью 16 мин. 38 с). Объем информирования о других субъектах избирательной кампании распределился следующим образом: КПРФ — одно упоминание продолжительностью 10 с, партия «Союз правых сил» — 3 упоминания общей продолжительностью 41 с, ЛДПР — одно упоминание продолжительностью 5 с, избирательный блок «Родина» — одно упоминание продолжительностью 5 с, избирательный блок «Партия возрождения России — Российская партия жизни» — 3 упоминания общей продолжительностью 13 с, избирательный блок «Великая Россия — Евразийский союз» — одно упоминание продолжительностью 4 с.

Отдельного анализа заслуживает тиражирование телеканалами сюжета о том, как голосовал Президент Российской Федерации (формально не входящий в партию «Единая Россия», но официально и неоднократно публично объявлявший о ее поддержке) и косвенным образом вел агитацию за партию «Единая Россия», говоря о своих предпочтениях в ее адрес.

Согласно п. 1, 2 ст. 58 Закона о выборах (п. 1, 2 ст. 49 Закона о гарантиях) агитационный период заканчивается в ноль часов за сутки до дня голосования. Тем самым законом признается особая важность создания избирателям условий для их осознанного волеизъявления, которое формируется в последние дни избирательной кампании, недопустимость оказания влияния на их выбор путем агитации за день до дня голосования и тем более в день выборов.

На Первом канале, РТР, ТВЦ и REN TV был распространен сюжет со следующим высказыванием Президента РФ:

«Корр.: За кого вы голосовали?

Владимир Путин: Я думаю, что это может быть воспринято как агитация

дополнительная. Поэтому я воздержусь. Хотя мои предпочтения, я думаю, известны».

Данное высказывание президента в совокупности с неоднократно показанными ранее сюжетами, где однозначно обозначались его предпочтения в адрес партии «Единая Россия», дает основания квалифицировать слова В. Путина в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 57 Закона о выборах (подп. «б» п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) как содержащие признаки предвыборной агитации.

Для сравнения можно привести сюжет о том же событии, показанный телеканалом НТВ: «...на вопрос журналистов о своем выборе президент отвечать отказался, объяснив это тем, что его ответ может быть воспринят как агитация».

Как видим, даже если отдельные политики допускают агитационные высказывания в запрещенный для этого период, у средств массовой информации есть возможность не допустить тиражирования нарушения, распространяя информацию об избирательной кампании в стране в рамках закона. В указанном же случае было нарушено избирательное законодательство, и телеканалы распространили высказывания высшего должностного лица, оказавшие существенное влияние на волеизъявление избирателей и в совокупности с другими указанными в заявлении нарушениями избирательного законодательства не позволявшие выявить действительную волю избирателей.

Учитывая, что рассматриваемый факт предвыборной агитации был совершен в запрещенный Законом о выборах период высшим должностным лицом Российской Федерации, показывался продолжительное время на протяжении всего дня 7 декабря, это оказало масштабное воздействие на избирателей, которое существенно повлияло на результаты их волеизъявления и на искажение их действительной воли.

В результате оказанное через электронные средства массовой информации воздействие на граждан приобрело такие масштабы, которые, по мнению заявителей, не позволяют говорить о соответствии полученных результатов выборов действительной воле избирателей.

Неравномерность распределения объема информации, распространенной в период избирательной кампании общероссийскими организациями телерадиовещания, между различными политическими партиями, избирательными блоками, выражение явного предпочтения партии «Единая Россия» по времени освещения ее предвыборной деятельности нарушает не только пассивное избирательное право тех участников выборов, которые из-за отсутствия равного с указанной партией доступа к средствам массовой информации не смогли преодолеть пятипроцентный барьер либо получили меньше голосов избирателей, чем могли бы, но и — что не менее важно — активное избирательное право значительного числа граждан, лишенных права на получение равного объема информации о политических партиях, избирательных блоках и вслед-

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

ствии этого лишенных возможности сделать осознанный выбор из-за массовой пропаганды в пользу одной партии при освещении выборов в СМИ.

По второму пункту в заявлении было отмечено, что организации телерадиовещания под видом информационного обеспечения выборов в массовом порядке распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, которые четко квалифицируются согласно п. 1 ст. 57 Закона о выборах (п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) как предвыборная агитация.

В заявлении были приведены 16 таблиц — по одной для каждой из партий (каждого из блоков), детально показывающих, в каких телевизионных программах и в какое время осуществлялась незаконная, по мнению заявителей, агитация за и против данной партии (данного блока), сколько времени было уделено такой агитации и в чем состав нарушения. Суммарная информация приведена в таблице 2.5.

Таблица 2.5. Распределение объема незаконной предвыборной агитации между политическими партиями, избирательными блоками

Политические партии, избирательные блоки		Продолжительность	%
«Единая Россия»	Позитив.	529 мин. 09 с	24,6
	Негатив.	6 мин. 25 с	1,5
КПРФ	Позитив.	81 мин. 58 с	3,8
	Негатив.	331 мин. 22 с	80,6
ЛДПР	Позитив.	258 мин. 33 с	12,0
	Негатив.	0	0
Союз правых сил	Позитив.	391 мин. 03 с	18,2
	Негатив.	34 мин. 23 с	8,4
«Яблоко»	Позитив.	209 мин. 40 с	9,7
	Негатив.	8 мин. 53 с	2,2
«Родина»	Позитив.	316 мин. 24 с	14,7
	Негатив.	5 мин. 35 с	1,3
Народная партия РФ	Позитив.	50 мин. 57 с	2,3
	Негатив.	24 м. 30 с	5,9
Аграрная партия России	Позитив.	25 мин. 18 с	1,1
	Негатив.	0	
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Позитив.	52 мин. 38 с	2,4
	Негатив.	0	
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	Позитив.	59 мин. 22 с	2,7
	Негатив.	0	
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Позитив.	67 мин. 53 с	3,1
	Негатив.	0	
«Великая Россия – Евразийский Союз»	Позитив.	73 мин. 26 с	3,4
	Негатив.	0	

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.5. Продолжение

Объединенная Российская партия «Русь»	Позитив.	14 мин. 41 с	0,6
	Негатив.	0	
«Истинные патриоты России»	Позитив.	1 мин. 37 с.	0,08
	Негатив.	0	
«СЛОН»	Позитив.	14 мин. 23 с	0,6
	Негатив.	0	
Партия мира и единства (ПМЕ)	Позитив.	2 мин. 29 с	0,1
	Негатив.	0	
«Единение»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
«За Русь Святую»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
«Развитие предпринимательства»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Демократическая партия России	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Российская конституционно-демократическая партия	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Народно-республиканская партия России	Позитив.		
	Негатив.	0	0
ВСЕГО	Позитив.	2149 мин. 31 с	
	Негатив.	411 мин. 08 с	

Анализ обнародованной в период избирательной кампании информации о политических партиях, избирательных блоках показал, что в отношении практически каждого участника выборов (за исключением тех, о ком информации вообще не было) в СМИ распространялась информация, носящая в соответствии с п. 1 ст. 57 Закона о выборах (п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) агитационный характер и не оплаченная в установленном законом порядке из избирательных фондов участников выборов. При этом «рекордные» показатели объема нарушений порядка проведения предвыборной агитации приходится опять же на партию «Единая Россия».

Из общего объема распространенной незаконной предвыборной агитации на одну только указанную партию приходится его четвертая часть. Общий объем обнародованной о партии «Единая Россия» информации составляет **860 мин. 48 с** (суммарно в новостных и информационно-аналитических программах). При этом количество информации, которая представляла собой незаконную предвыборную агитацию, составляет по хронометражу **529 мин. 09 с**, или **61,5%** общего объема. Показательно, что **75%**

распространенной незаконной агитации в адрес партии «Единая Россия» приходится именно на государственные организации телерадиовещания, что говорит о целенаправленном применении государственного медийного ресурса.

Массированная незаконная агитация в период избирательной кампании в поддержку партии «Единая Россия» одновременно сопровождалась применением незаконной агитации *против* другого участника выборов — Коммунистической партии Российской Федерации.

Из распространенного объема информации о КПРФ в объеме 524 мин. 54 с (в новостных и информационно-аналитических программах) агитация негативной направленности составила **331 мин. 22 с**, или 63%. Есть веские основания утверждать, что это делалось для дискредитации КПРФ как ближайшего соперника партии «Единая Россия». Соотношение агитации негативной направленности о КПРФ, распространенной государственными и негосударственными организациями телерадиовещания, составляет соответственно 80 и 20%, что также указывает на использование государственного административного ресурса.

Столь масштабная предвыборная агитация в запрещенный законом период субъектами, которым проведение предвыборной агитации запрещено, а также агитация под видом информационных материалов, которые к тому же не были официально оплачены из избирательного фонда партий, свидетельствует о том, что на избирателей в ходе выборов оказывалось воздействие, которое серьезно повлияло на результат их волеизъявления. Данные нарушения допускались в отношении всех участников выборов, однако явное преимущество и здесь имела партия «Единая Россия».

В совокупности эти нарушения, по мнению заявителей, не позволяют выявить действительную волю избирателей. В связи с этим заявители требовали отменить решение Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва по федеральному избирательному округу.

Позиция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

В своем отзыве на заявление ЦИК РФ отметил, что законодательством о выборах не предусмотрено каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями, избирательными блоками в ходе избирательной кампании, и, в конечном счете, количество таких мероприятий напрямую зависит от активности политических партий, избирательных блоков. Таким образом, объем освещения в информационных телепрограммах предвыборных мероприятий политической партии, избиратель-

ного блока напрямую зависит, по мнению ЦИК РФ, от объема предвыборной деятельности политической партии, избирательного блока.

Вместе с тем в рассматриваемом заявлении, поданном в Верховный Суд Российской Федерации, не представлены объективные сведения о проведении каких-либо предвыборных мероприятий какой-либо политической партией, избирательным блоком, участвовавшими в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, надлежащим способом уведомивших организации телерадиовещания о проведении своих предвыборных мероприятий, не освещенных этими организациями в своих информационных программах в нарушение принципа равенства, и, соответственно, об оказании предпочтения в освещении предвыборных мероприятий какой-либо политической партии, избирательного блока. В связи с этим не могут быть расценены как якобы свидетельствующие о нарушении закона приведенные доводы об освещении «съездов партии по выдвижению списков кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы».

Объективным доказательством отсутствия нарушений принципа равенства прав политических партий, избирательных блоков на информационное освещение, допущенных в период избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, является непредставление заявителями суду соответствующих судебных постановлений по заявлениям участников выборов, чье право на равное информирование было нарушено.

По вопросу об освещении организациями телерадиовещания голосования Президента Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в отзыве ЦИК РФ отмечено, что, с одной стороны, в действиях и высказываниях президента признаков предвыборной агитации не усматривается, поскольку, исходя из текста, приведенного в заявлении, на вопрос журналистов о своем выборе президент отвечать отказался. В то же время какого-либо обоснования наличия агитационной цели в действиях организаций телерадиовещания, в информационных программах которых звучали высказывания Президента РФ в день голосования, заявители также не приводят.

В отзыве ЦИК РФ отмечено, что положения п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах следует рассматривать во взаимосвязи с п. 4 ст. 54 этого же закона, согласно которому деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, осуществляется свободно, и с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в его Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунт-

мана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» относительно редакционной независимости и свободы массовой информации.

В указанном постановлении, говоря о предвыборной агитации, Конституционный Суд РФ исходит из того, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что, в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета непропорционально ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».

Заявители не представили соответствующие подтверждения тому, что приведенные ими примеры свидетельствуют о прямом умысле на достижение агитационной цели, в связи с чем их собственная квалификация указанных материалов в качестве агитационных является не чем иным, как предположением, и не может быть признана, по мнению ЦИК РФ, законной.

В отзыве также отмечено, что заявители называют предвыборную агитацию информацией, что не соответствует определению агитации, закрепленному в п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениям п. 1 ст. 57 этого федерального закона.

Кроме того, представленные заявителями «транскрипты новостных и информационно-аналитических передач телеканалов: Первый канал, РТР, ТВЦ, НТВ», по мнению ЦИК РФ, не отвечают требованиям ст. 71 ГПК РФ.

Позиции, изложенные в ходе объяснения сторон

Помимо изложения материалов, приведенных в заявлении, представители заявителей обратили внимание на ряд наиболее важных моментов, отразивших существенное неравенство в информировании о различных партиях и избирательных блоках, участвовавших в избирательной кампании. Наиболее ярко неравенство проявилось на Первом канале, где информированию о «Единой России» было уделено 56% всего времени, в то время как ЛДПР, СПС и «Яблоку» по 3–4%, а большинству партий — менее 1%.

Неравенство в информировании также хорошо видно на примере освещения таких однородных событий, как съезды, на которых выдвигаются списки кандидатов. Так, 20 сентября съезд «Единой России» на Первом канале освещался одну минуту в утреннем выпуске новостей (10:00), две минуты в дневном выпуске

(12:00) и по семь минут в двух вечерних выпусках (18:00 и 21:00). А на следующий день был съезд партии «СЛОН», который Первым каналом вообще не освещался, небольшое внимание ему уделили лишь ТВЦ и REN TV. Съезду партии «Яблоко» 6 сентября Первый канал посвятил лишь 20 с в дневном выпуске новостей, а в вечерних выпусках еще меньше — 8 с в 18:00 и 12 с в 21:00.

О съездах семи партий и блоков телевидение вообще не дало никакой информации. Можно, конечно, предположить, что журналисты о них ничего не знали, хотя в это трудно поверить. Например, о предстоящем съезде партии «Зеленые» было заранее объявлено: на сайте lenta.ru еще 9 сентября была информация о том, что съезд состоится 12 сентября и не где-нибудь в укромном месте, а в «Президент-отеле». Тем не менее ни один телеканал об этом ничего не сообщил.

Телевидение постоянно давало репортажи о предвыборных поездках лидеров «Единой России» Б.В. Грызлова и С.К. Шойгу. В то же время о предвыборных поездках Г.А. Зюганова было всего три репортажа, хотя поездки постоянно сопровождали журналисты. При этом один из репортажей был о том, что Зюганова закидали помидорами. О поездке лидера партии «Яблоко» Г.А. Явлинского был всего один репортаж на 33 с.

Телеканалы не освещали инициативы партии «Яблоко», о которых ее лидеры сообщали на пресс-конференциях. Зато на РТР подробно освещался (более 2,5 мин.) не имевший особого общественного значения сюжет о посещении Б.В. Грызловым музыкальной студии О. Газманова, который работал над гимном партии «Единая Россия».

Такое неравное информирование противоречит требованиям закона. При этом уместно сослаться и на комментарии к закону, которые давались представителями ЦИК. Например, в книге «Средства массовой информации и выборы», одним из авторов которой является С.В. Большаков, представлявший ЦИК на этом процессе, приведен следующий часто задаваемый вопрос:

«Как быть в такой ситуации? Один кандидат сегодня провел в ходе кампании три встречи. Во время первой он пел и плясал с цыганами, во время второй — целовал порнозвезду, во время третьей — нырял в прорубь. В этот день его конкурент провел пять встреч, но в ходе всех этих встреч бубнил с трибуны. Естественно, мы даем сюжет обо всех трех встречах первого кандидата, а о втором промолчим, так как видеоряд откровенно неинтересен. И тут мы нарушаем принцип равенства. Не будет ли здесь нарушен п. 5 ст. 45 Федерального закона об основных гарантиях?»

Ответ:

«В соответствии с п. 5 ст. 45 Федерального закона об основных гарантиях при осуществлении информирования избирателей не допускается оказывать предпочтение какому-либо кандидату, в том числе по времени освещения его предвыбор-

ной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям. Это требование закона является императивным и обязательным для исполнения всеми организациями СМИ. Закон совершенно справедливо не оставляет в данном случае этим организациям права руководствоваться в информировании избирателей своими субъективными предпочтениями. Если организация СМИ пренебрегает принципом равноправия кандидатов, как это показано в приведенном примере (то есть при осуществлении агитационной деятельности кандидатом обходит это событие вниманием), она нарушает закон и будет проигрывать судебные процессы, инициированные кандидатами, чьи права были нарушены»⁴⁶.

На существенно неравный доступ партий к федеральным телеканалам обратила внимание и Миссия ОБСЕ в своем отчете об избирательной кампании. При этом следует подчеркнуть, что количественные различия столь велики, что количество перешло в качество и отмеченное неравенство повлияло на волеизъявление избирателей, исказив его.

Представители ЦИК РФ, со своей стороны, выразили мнение, что заявители ошибочно толкуют закон. В частности, закон требует соблюдения равенства только в пределах одного информационного блока. По их мнению, доказательствами нарушения закона могут быть лишь решения избирательных комиссий или судов. Однако заявители не представили ни одного судебного решения, в котором признавался бы факт нарушения закона при информировании избирателей.

Представители ЦИК РФ также отметили, что телепередача — целостное аудиовизуальное произведение и только по распечатке нельзя составить о ней правильное представление. Что касается отчета Миссии ОБСЕ, то официальным документом является лишь его английский текст. Кроме того, некоторые члены миссии выразили иное мнение о прошедшей кампании.

В ходе объяснений по второму пункту заявления представители заявителей отметили, что если в первом пункте они ориентировались на чисто количественные показатели, то во втором внимание в первую очередь обращено на качество материалов, которые были якобы информационными. Заявители старались выявить, характеризуются ли эти материалы позитивной или негативной направленностью в отношении той партии, о которой в них идет речь.

При анализе видна четкая тенденция: деятельность «Единой России» освещалась в позитивном ключе, а деятельность КПРФ — в основном в негативном. В ходе избирательной кампании была развернута настоящая информационная война против КПРФ. Представители КПРФ неоднократно обращались с жалобами, в том числе и в ЦИК РФ, и не только по отдельным фактам — речь шла о деятельности СМИ за определенные периоды. Однако полную картину можно было увидеть только по окончании избирательной кампании.

⁴⁶ См.: *Большаков С.В., Казьмин В.И., Гришина М.В., Бударина Н.А.* Средства массовой информации и выборы: Вопросы и ответы. М., 2003.

Заявители сделали вывод, что многие материалы, подававшиеся как информационные, на самом деле подпадают под признаки предвыборной агитации, которые даны в п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях или ст. 57 Закона о выборах — в подп. «г» и «е» (или 4 и 6). До 30 октября 2003 г., а многие из этих сюжетов были показаны до 30 октября, они должны были однозначно квалифицироваться как предвыборная агитация.

30 октября было принято известное постановление Конституционного Суда. Оно признало подпункты «г» и «е» не противоречащими Конституции. Но было добавлено существенное разъяснение: критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели. В связи с этим решением возникает двойная задача — выяснить, подпадает ли материал под признаки агитации, и доказать наличие агитационной цели.

По мнению заявителей, перечисленные в заявлении материалы подпадают под признаки агитации. Наличие же агитационной цели должно доказываться по каждому эпизоду в ходе исследования доказательств. Но даже если не удастся доказать наличие агитационной цели, в любом случае данные материалы свидетельствуют о нарушении п. 2 и 5 ст. 45 Закона о гарантиях или ст. 54 Закона о выборах. Речь идет о требовании п. 2 о том, что информационные материалы должны быть объективными, и требовании п. 5 о том, что в информационных телепрограммах сообщения о предвыборных мероприятиях должны даваться без комментариев.

Был приведен очень характерный пример нарушения п. 5: репортаж о съезде «Единой России» — Первый канал, программа «Новости» (информационная программа), 20 сентября, 18:00; и точно то же самое в информационной программе «Время» в 21:00. Вот слова ведущего в ходе этого репортажа: «Партия, осознающая свою ответственность за положение дел в стране и не боящаяся этой ответственности, партия прагматиков-центристов, опирающаяся на средний класс, партия демократического порядка. Безусловно, цели "Единой России" близки большинству избирателей». По мнению представителей заявителей, это классический субъективный комментарий, просто классика жанра.

Представители заявителей обратили внимание на два решения рабочей группы ЦИК РФ от 31 октября. В обоих решениях были два очень важных вывода.

Первый: «...существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных программах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно либо освещаемых в комплиментарном стиле событиях в деятельности политической партии "Единая Россия" и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ».

И второй: «...вышеперечисленные публикации свидетельствуют... о нарушении положений статьи 54 Федерального закона... со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ...».

После этого решения председатель ЦИК направил письма руководителям телеканалов. И в этих письмах первый вывод рабочей группы (о тенденции) был воспроизведен, зато второй изменился на противоположный: «нарушений законодательства не выявлено». То есть в этой части письмо не соответствует позиции рабочей группы.

И результат налицо. Таблицы, приведенные в заявлении, показывают, что и после решения рабочей группы, и после писем, отправленных председателем ЦИК, отмеченная тенденция сохранилась. Но если в начале это была только тенденция, то в конечном счете количество перешло в качество и тенденция превратилась в закономерность.

Затем представители заявителей уделили некоторое внимание доказательству того, что выявленные нарушения не позволяют выявить действительную волю.

В первую очередь было отмечено, что материалы, которые заявители квалифицировали как незаконную агитацию, сопоставимы по своему объему с временем, которое было бесплатно предоставлено «Единой России» на федеральных государственных телеканалах. И такое масштабное воздействие не могло не повлиять на волеизъявление избирателей. По мнению представителей заявителей, нет другого способа выяснения этого вопроса, кроме привлечения данных социологических исследований.

Представители ЦИК России отметили, что, по их мнению, вопрос о том, считать ли рассматриваемые материалы нарушением закона, не подсуден Верховному Суду. Факт нарушения должен быть установлен мировым судьей. Также, по мнению представителей ЦИК, у заявителей нет ни одного факта нарушений закона, все, что говорили их представители — это предположения, а не факты. Отдельно было отмечено, что заявители не указали, по каким объективным критериям они оценивали позитивную и негативную направленность материалов. Кроме того, невозможно определить, как воздействует агитация на тех или иных избирателей. В качестве примера было приведено интервью заявителя В.А. Рыжкова газете «Коммерсантъ», в котором говорилось, что направленная против него агитация сработала в противоположную сторону.

Материалы, исследованные в ходе судебного процесса

Главными материалами, которые были положены в основу первого и второго пунктов заявления, являлись транскрипты видеозаписей информационных и аналитических программ пяти федеральных телеканалов. Как показал допрос свидетеля (руководителя Центра анализа и мониторинга СМИ

И.В. Мазиной), видеозаписи и транскрипты точно отражают содержание соответствующих телепрограмм.

По первому пункту в первую очередь были исследованы транскрипты за 3, 4, 5 и 6 сентября (только по информированию за «Единую Россию»). После этого судья предложил дальше исследовать транскрипты выборочно (по предложению сторон). Далее были исследованы транскрипты за 20 и 31 октября, 3 и 4 ноября.

Со стороны ЦИК РФ было отмечено, что не все исследованные заявителями программы можно отнести к информационным, на которые распространяются положения о равном времени информирования. В частности, аналитической является программа «Газетный дождь» на ТВЦ. Однако такие программы в общем перечне исследованных программ составляли ничтожную долю.

Возникали также споры по поводу отнесения определенных сюжетов к информации о политической партии и ее предвыборной деятельности. В частности, 5 сентября Первый канал, РТР и ТВЦ сообщили, что фракция «Единство» в Государственной Думе сменила название на «Единство — Единая Россия». Представители ЦИК РФ сочли, что эта информация не имеет отношения к выборам. Однако представители заявителей обратили внимание на то, как это подавалось, в частности на слова В. Пехтина, прозвучавшие в эфире программы «Вести» (РТР): «На выборах будут участвовать ведь не фракции, на выборах будут участвовать партии в ГД, поэтому обязательно, я считаю, что в названии должно быть название партии, и тогда это будет понятнее нашим избирателям».

При обсуждении неравного освещения партийных съездов, на которых выдвигались списки кандидатов, представители ЦИК РФ обратили внимание на информацию о том, что КПРФ не допустила журналистов на свой съезд, и высказали мнение, что с этим связано меньшее время освещения съезда КПРФ по сравнению со съездом «Единой России».

Представители заявителей обращали внимание на факты, когда даже в одном информационном блоке разным партиям уделялось разное время. В частности, РТР в программе «Вести» в 20:00 уделила поездке лидера «Единой России» Б. Грызлова 1,5 мин. и еще 17 с — сообщению об отказе «Единой России» от участия в теледебатах, в то время как встрече лидера ЛДПР В. Жириновского со студентами и старшекурсниками — 50 с, а поездке лидера блока «Родина» Д. Рогозина — 40 с. О предвыборных мероприятиях других партий в этой программе ничего не сообщалось.

В целом в результате исследования транскриптов основные выводы заявителей не были опровергнуты.

По второму пункту были в первую очередь исследованы транскрипты за 20 сентября, 5 октября, 18 и 28 ноября и 5 декабря. Кроме того, были просмотрены видеокассеты за 7 декабря (не полностью).

Если по первому пункту часть представителей заявителей признавала допустимым выборочное исследование транскриптов, поскольку в данном пункте речь шла преимущественно о количественных показателях, то в отношении второго пункта представители заявителей единодушно отстаивали точку зрения о необходимости исследования доказательств в полном объеме, исходя из того, что отнесение каждого эпизода к незаконной агитации должно обсуждаться отдельно. Однако суд, учитывая мнения представителей ЦИК РФ и прокурора, принял решение о выборочном исследовании.

В ходе исследования транскриптов практически по каждому эпизоду возникали споры между сторонами о том, можно ли квалифицировать данный эпизод как агитацию.

Кроме того, были исследованы материалы, приобщенные к делу по ходатайству В.Г. Соловьева и связанные с жалобами, которые КПРФ подавала в ходе избирательной кампании. Среди них особо следует отметить два решения рабочей группы ЦИК РФ по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов от 31 октября 2003 г. по жалобам представителей КПРФ: одно по сюжетам информационных телепрограмм Первого канала, другое — по сюжетам информационных телепрограмм РТР, а также два письма председателя ЦИК РФ в адрес руководителей указанных телеканалов от 6 ноября 2003 г.

Рабочая группа ЦИК РФ тщательно и квалифицированно проанализировала ряд сюжетов и в отношении обоих государственных телеканалов пришла к аналогичным выводам:

«...Существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных программах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно событиях в деятельности политической партии "Единая Россия" и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ... На СМИ лежит социальная функция освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. Вышеперечисленные публикации свидетельствуют о нарушении данных принципов, о **нарушении положений статьи 54 Федерального закона** (выделено нами. — *Авт.*), то есть о наличии в распространении рассмотренных видеоматериалов признаков нарушения норм Федерального закона, регулирующих информационное обеспечение выборов (пункты 2 и 5 статьи 54)».

Несмотря на то, что рабочая группа недвусмысленно признала нарушение закона со стороны телеканалов, в письмах председателя ЦИК РФ прозвучала иная оценка:

«**Нарушений законодательства не выявлено** (выделено нами. — *Авт.*), но следует отметить, что в некоторых материалах информационных программ... наблюдается тенденция распространения преимущественно положительной либо, напротив, преимущественно негативной информации о деятельности ряда по-

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

литических партий, выдвинувших списки кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, кандидатов из указанных списков... Обращаем Ваше внимание на необходимость строгого следования нормам Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", регулирующим информационное обеспечение выборов... в том числе на необходимость освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, не нарушать принцип равенства прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков».

Представители ЦИК России, среди которых был руководитель указанной рабочей группы С.В. Большаков, в своем комментарии отметили, что рабочая группа могла ошибаться, ее решения не имеют юридической силы, а письма председателя ЦИК РФ были одобрены на заседании комиссии.

Был исследован также заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы 2003 г. При этом представители заявителей отмечали, что по многим вопросам выводы Миссии совпадают с выводами, изложенными в заявлении.

Позиция заявителей, изложенная в судебных прениях

Как отметили представители заявителей, в первом пункте заявления речь идет о неравномерном информировании избирателей о партиях и блоках, участвовавших в выборах.

В процессе думской кампании мнение о том, что деятельность партий освещается неравномерно, со значительным перевесом в пользу «Единой России», было весьма распространенным. И, изучая транскрипты, участники процесса не раз сталкивались с высказыванием этого мнения. Только один пример: 28 ноября, в программе ТВЦ «События» в 0 ч 20 мин. ведущий, т. е. журналист, лицо вполне компетентное и никак не заинтересованное в «опускании» «Единой России», признает, что «Единая Россия» перебарщивает с информационным присутствием, а ее политические оппоненты «просто лишены телевизионного эфира».

Но это были только, как говорят представители ЦИК, мнения. Хотя следует добавить, что такое же мнение в конечном счете выразила и Миссия ОБСЕ, и оно уже было основано не на мимолетных впечатлениях, а на собственном мониторинге.

Заявители тоже решили провести собственное полноценное исследование. Были проанализированы все информационные программы на пяти федеральных телеканалах и получена следующая картина:

- на Первом канале информация о «Единой России» составила 56%, то есть больше половины времени, которое было уделено партиям и блокам, участвовавшим в выборах; из остального времени половина (22%)

была уделена КПРФ, а другая половина — еще 9 партиям и блокам, каждый из которых получил не более 6%; таким образом, соотношение информации о «Единой России» и «Яблоке» получилось примерно 19 к одному;

- на РТР и ТВЦ информация о «Единой России» составила примерно одну треть от времени, которое было уделено партиям и блокам, участвовавшим в выборах; другим партиям отводилось значительно меньше времени, например, тому же «Яблоку» (на обоих каналах) — в три раза меньше, чем «Единой России»;
- стоит отметить, что три вышеперечисленных канала — государственные в терминологии избирательного законодательства, и на них лежит особая ответственность за соблюдение равных прав партий и блоков, участвующих в выборах;
- что касается двух частных телеканалов, НТВ и REN TV, то там освещение деятельности партий было более равномерным, хотя тоже наблюдался перекос, но уже в сторону СПС; однако, как известно, эти каналы имеют меньший охват аудитории по сравнению с Первым каналом и РТР.

Что показало исследование транскриптов в ходе судебного заседания? Оно, по мнению заявителей, подтвердило в основном правильность их анализа. Конечно, выявлялись некоторые неточности, причем наиболее крупные из них состояли в том, что заявители даже занизили объем времени, которое было уделено «Единой России», пропустив несколько длительных эпизодов. Где-то также пропустили десятисекундный эпизод про СПС, пренебрегли секундными упоминаниями мелких партий.

Таким образом, можно сделать вывод, что отмеченные заявителями пропорции в освещении деятельности партий и блоков, участвовавших в выборах, верны: значительное (можно сказать, запредельное) преобладание «Единой России» на Первом канале и заметное преобладание на РТР и ТВЦ.

Оппоненты из ЦИК не отрицали правильности данного хронометража, однако оспаривали отнесение ряда исследованных эпизодов к информированию о партиях, участвующих в выборах.

Заявители полагали, что информирование о политической партии включает в себя не только информацию о проводимых партией мероприятиях, но и многое другое. Например, партия в период избирательной кампании выходит с какой-то инициативой. Очевидно, что это действие направлено на то, чтобы заручиться поддержкой избирателя на выборах, и, значит, информирование об этой инициативе имеет прямое отношение к выборам.

Или, скажем, информирование о деятельности руководителей партии. Конечно, когда рассказывается о выполнении министром исключительно его должностных обязанностей, эта информация, в принципе, не должна рассматриваться как имеющая отношение к выборам. Но если при этом в титрах ука-

зывается не только министерская должность человека, но и его партийный пост, это уже к выборам отношение имеет. Ведь журналист специально отмечает это обстоятельство, чтобы не только политически искушенные люди, но и все остальные избиратели не забывали в преддверии выборов, что их спасением и защитой занимается представитель вполне определенной партии.

Аналогичные соображения можно высказать и по поводу деятельности фракций в Государственной Думе. Фракции непосредственно связаны с партиями, которые борются за места в новой Думе. И деятельность фракций в период избирательной кампании зачастую имеет откровенно предвыборную окраску.

Вот пример, вокруг которого шли споры при исследовании транскриптов. Пятого сентября фракция «Единство» сменила название, стала называться «Единство — Единая Россия». Оппоненты спрашивали: «Какое это имеет отношение к выборам?» Прямое: ведь и сами лидеры фракции, высказываясь перед журналистами, не скрывали, что делается это с прицелом на выборы — чтобы избиратель четко знал, что фракция непосредственно связана с партией, участвующей в выборах.

Так что заявители полагали, что они правильно квалифицировали материалы, указанные в таблицах в пункте 1, как информирование о тех или иных партиях и блоках.

Теперь следующий вопрос: является ли такое неравномерное информирование нарушением закона? Заявители, безусловно, дали на этот вопрос положительный ответ.

Здесь следует опираться в первую очередь на п. 2 ст. 45 Закона о гарантиях или ст. 54 Закона о выборах. В этом пункте говорится, что «информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации... должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство... политических партий, избирательных блоков».

Нарушает ли равенство партий неравномерное о них информирование? Вопрос, вероятно, риторический. Правда, оппоненты высказали такое предположение: чем активнее вела себя партия, тем больше ее показывали на телеэкране.

Во-первых, это не более чем предположение. Представители ЦИК не привели никаких доказательств в его поддержку, а попытались переложить бремя доказательства на заявителей: есть ли у них доказательства, что партия проводила мероприятия, а ее не показывали? Но, согласно ст. 56 ГПК, каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается. Заявители доказали, что освещение было неравномерным, а оппоненты не попытались доказать, что эта неравномерность была связана с неравномерной активностью.

Во-вторых, это предположение — по крайней мере, в отношении таких партий, как СПС, «Яблоко», КПРФ, ЛДПР, блока «Родина» — неверно хотя

бы уже потому, что НТВ и REN TV информировали о них в достаточном объеме. Значит, было о чем информировать, но Первый канал об этом сознательно умалчивал.

В-третьих, даже о партии, не проявлявшей никакой активности, можно было дать немало информации. Каждая партия проводила съезд, каждая партия представляла списки для заверения, у каждой список заверялся Центризбиркомом, каждая представляла документы на регистрацию — причем все, кроме одной, представили подписи, и каждая была зарегистрирована. Вот уже пять информационных поводов — у всех абсолютно партий. У каждой партии есть тройка лидеров, возглавлявших федеральную часть списка, и про них и можно, и нужно было что-то сказать.

А что показали транскрипты? Вот 20 октября. Центризбирком одновременно зарегистрировал три списка: «Единой России», блока «Великая Россия — Евразийский Союз» и партии «Русь». А Первый канал в одном информационном блоке уделяет «Единой России» 3 минуты, а двум другим — 6 и 10 секунд. РТР тоже отдает предпочтение «Единой России», правда «Евразийскому Союзу» этот канал дает чуть больше, чем Первый, — до 30 секунд, зато про «Русь» вообще забывает.

Или эпизод про жеребьевку номеров в бюллетене (Первый канал, 31 октября). Участвуют все партии, но двумя словами сообщается о том, кто вытянул 1-й и 13-й номера, а также про 18-й номер ЛДПР, слово же дается только представителю «Единой России».

Далее оппоненты привели еще один аргумент: к разным партиям и разным лидерам — разный общественный интерес. И СМИ этот интерес учитывают.

Во-первых, этот аргумент вне рамок закона. В законе говорится только о равенстве партий. И нет там такой оговорки, что некоторые партии могут быть «равнее» других, потому что к ним повышенный общественный интерес. Не говоря уже о том, что какой к кому интерес, как раз путем голосования и выясняется, а тут кто-то заранее пытается решить, есть интерес или нет.

Во-вторых, даже этот аргумент не выдерживает проверки практикой. Не лишне напомнить, что он был высказан, когда исследовались видеозаписи за 7 декабря, где было показано, как голосуют Путин, Грызлов и Шойгу. Насчет президента в данном случае вопросов нет: общественный интерес к нему, безусловно, большой. Но кто же это решил, что следующие после президента по степени общественного интереса — это министры внутренних дел и чрезвычайных ситуаций?! А как же премьер-министр, а спикеры обеих палат? Кроме того, есть еще министры финансов, обороны, иностранных дел, юстиции и т.д. Не говоря уже о деятелях искусства, к которым общественный интерес будет, пожалуй, и повыше, чем к министру внутренних дел. Так что никуда не деться от вывода: Шойгу и Грызлова показали намеренно, чтобы еще раз напомнить о «Единой России».

Есть еще в цитированной статье закона п. 5 — о том, что в информационных программах при сообщении о предвыборных мероприятиях не должно отдаваться предпочтение каким бы то ни было партиям и блокам, «в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности». Здесь уже прямое указание на равенство по времени. И сколько бы оппоненты ни говорили, что тут нельзя применять методы точных наук, никаких других способов проверки выполнения этой нормы закона, кроме использования секундомера, не придумаешь.

Было очень удивительно слышать, как один из представителей Центризбиркома трактует данную норму: мол, это равенство только внутри одного информационного блока. Удивительно потому, что такой трактовки не было ни в научно-практическом комментарии к закону, в написании которого, как и в написании самого закона, активно участвовал представитель Центризбиркома господин Большаков, ни в книге, выпущенной перед выборами, одним из соавторов которой был все тот же Большаков, а трое других — сотрудники аппарата Центризбиркома, ни в разъяснениях Центризбиркома от 10 октября 2003 г. То есть до того, как пришло время закон применять, трактовка была одна, а потом, когда увидели, что она невыгодна «партии власти», те же лица придумали другую трактовку, чтобы объяснить, почему закон не надо было выполнять.

Если бы имелось в виду только равенство внутри одного блока, то в законе использовалось бы единственное число: в *нем* не должно отдаваться предпочтение... Но в законе множественное число: в *них*. Да и вообще, такая трактовка практически лишает норму смысла, поскольку однотипные мероприятия разных партий могут проводиться в разные дни.

Вот как раз на примере одного такого мероприятия — съезда партии — заявители смогли наглядно продемонстрировать неравенство. И объяснения, что одни пустили журналистов, а другие нет, тоже никак на законе не основаны.

Впрочем, при исследовании транскриптов выявлялось и неравенство внутри одного информационного блока, на которое тогда же обращалось внимание. Конкретный пример: 4 ноября, РТР, 20:00 — мероприятию «Единой России», а именно предвыборной поездке Грызлова, уделено в два раза больше времени, чем мероприятиям партии «Яблоко» и блока, возглавляемого Селезневым.

И еще об одном аргументе — о п. 4 той же статьи, то есть о свободе СМИ. Свобода не освобождает телеканалы от соблюдения требований закона об объективности и беспристрастности. Что, кстати, подтверждено и в многократно упомянутом Постановлении Конституционного Суда от 30 октября 2003 г.

СМИ свободны в том смысле, что никто — ни ЦИК, ни Минпечати, ни тем более партии или частные лица не должны им указывать, что и как освещать. Но при этом в законе есть четкие запреты: как нельзя освещать, и эти требо-

вания закона СМИ должны выполнять, а ЦИК и Минпечати должны выполнение этих норм контролировать и в случае невыполнения принимать соответствующие меры.

Теперь о том, оказало ли такое предпочтение влияние на волеизъявление избирателей. Если бы суд удовлетворил ходатайство заявителей, можно было бы узнать позицию социологов, которые знают ответы на такие вопросы. Но заявители могут сослаться на факт, который они считают общеизвестным: о том, что именно центральное телевидение является для большинства граждан России главным источником информации.

Что касается влияния на волеизъявление граждан информации, то здесь уместно сослаться на мнение Конституционного Суда, выраженное в уже упоминавшемся Постановлении от 30 октября. Вот что отметил суд: «Как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против"». Именно поэтому закон устанавливает определенные и даже в чем-то жесткие требования к равенству кандидатов и партий в процессе информирования, и несоблюдение этих требований является серьезным нарушением, которое, безусловно, не позволяет считать выборы свободными, честными и справедливыми.

В п. 2 заявления говорится о том, что в ходе избирательной кампании имела место незаконная агитация за ряд партий и блоков, а также против некоторых из них. При этом в основном незаконная агитация осуществлялась за «Единую Россию» и против КПРФ. Собственно, только на эти два вида агитации и обращалось внимание при исследовании транскриптов.

Сразу следует отметить, что во втором пункте, в отличие от первого, хронометраж не имеет принципиального значения: 500 минут за «Единую Россию» или чуть меньше — не это главное. А главное — сам факт систематического ведения агитации за «Единую Россию» и против КПРФ.

По решению суда транскрипты исследовались выборочно, и удалось увидеть лишь небольшое число эпизодов, которые были отнесены к агитационным. И во многих случаях четко просматриваются как признаки предвыборной агитации, указанные в законе, так и агитационная цель.

Начнем с эпизодов, связанных с выступлениями и интервью Президента РФ. Вот выступление президента на съезде «Единой России». Здесь очень четко проявился эффект, который можно назвать «эффектом бинарного оружия» — когда соединение двух безобидных веществ приводит к смертельному результату. Действительно, порознь два действия не являются нарушением закона. Имел ли президент право выступать на съезде «Единой России»? Имел. Имело ли телевидение право освещать съезд? Имело. А что получилось по совокупности?

По совокупности получилось чисто агитационное мероприятие. Потому что президент говорит вроде бы исключительно для делегатов съезда, но слышит его вся страна. Понятно, что делегатов партийного съезда не надо агитировать за их партию, и добрые слова президента в адрес «Единой России» в этой аудитории агитацией не являются. Но пущенные в эфир, они воспринимаются гражданами страны практически как призыв поддержать «Единую Россию».

В ходе исследования этого эпизода возник вопрос: не были ли СМИ обязаны транслировать это выступление президента — по закону 1995 г. Ответ зависит от того, кому адресовалось это выступление. Если делегатам съезда, то ответ очевиден: СМИ по закону об освещении деятельности государственных органов такое выступление транслировать не обязаны. А в соответствии с избирательным законом они не должны были пускать его в эфир, поскольку, как уже было отмечено, для широкой аудитории оно является агитационным. В этом случае вина лежит на СМИ.

Если же считать, что выступление было действительно предназначено для всей страны, тогда вина лежит на президенте, который не имел права заниматься агитацией.

И тут нельзя не обратить внимание на одну фразу президента, который сказал, что четыре года назад голосовал «за вашу партию». Трудно себе представить, что у президента такая плохая память и он не помнит, что в 1999 г. не было партии «Единая Россия», а были два блока, к тому же явно враждовавшие между собой. Трудно поверить, что эта фраза была предназначена для участников съезда, которые тоже должны были помнить, что было в 1999 г., и тем более для таких участников, как Лужков и Шаймиев, которые прекрасно знали, что Путин в 1999 г. не мог голосовать за тогдашнюю «их партию». И невозможно не сделать вывод, что, по крайней мере, эта фраза, содержащая, по существу, недостоверную информацию, была предназначена для широкой массы избирателей, многие из которых действительно могли забыть подробности предыдущей думской кампании.

Стоит также напомнить, что в этом эпизоде журналисты Первого канала допустили еще одно прямое нарушение закона, дав в информационном блоке субъективный комментарий, в котором, в частности, говорилось, что цели «Единой России» близки большинству избирателей.

Теперь об интервью президента, которое транслировалось по всем телеканалам 28 ноября. Президенту были заданы всего 3 вопроса, и один из них — о поддержке им «Единой России». Два других вопроса были нейтральны в том смысле, что ни в вопросах, ни в ответах не упоминалась ни одна партия. А этот вопрос уже сам по себе содержал утверждение, что президент поддерживает «Единую Россию», и это утверждение президент опровергать не стал. Он воспользовался вопросом, чтобы еще раз дать позитивную оценку «Единой России», приписав ей главную заслугу в успешной работе парламента. Заяви-

тели полагают, что этот вопрос журналиста был задан с вполне определенной агитационной целью, а президент, который не мог не понимать, что его ответ будет влиять на выбор избирателей, так же осознанно дал ответ вполне агитационного свойства.

Интервью дано за неделю до выборов, когда каждое слово ложится на чашу весов. Но и этого кому-то показалось мало. И вот 5 декабря, за два дня до выборов, в последний день перед агитационным затишьем, РТР повторяет фрагменты из того интервью. То есть интервью дается в сильном сокращении, но тот кусок, который касается похвал в адрес «Единой России», дан целиком. Вот уж тут агитационная цель со стороны журналистов прямо бросается в глаза.

И, наконец, интервью президента в день голосования. Какую цель преследует журналист, задавая вопрос: «За кого вы голосовали?» Неужели не понимает, что это строжайше запрещено?! Президент, конечно, это понимает, и вначале отвечает именно так, как и следует. Но потом добавляет фразу: «Хотя мои предпочтения, я думаю, известны». И все переворачивается опять в сторону агитации. Добавим, что на Первом канале эта фраза президента транслировалась 5 раз. А вот журналисты НТВ, понимая, что она носит агитационный характер, ее опустили, дав вполне корректный репортаж.

И еще один характерный пример использования административного ресурса, на который, в частности, обратили внимание наблюдатели ОБСЕ. Пуск первой линии легкого метро намечен на конец декабря. Но вот пробный поезд пускают именно 5 декабря, за два дня до выборов. И на это мероприятие приходит находящийся в предвыборном отпуске кандидат Лужков и в качестве мэра, полномочия которого он в тот момент не должен исполнять, участвует в пуске. И это, естественно, показывают по телевидению. Случайно ли этот пуск устраивают именно 5 декабря, а не, скажем, 8-го, когда Лужков уже мог выйти из отпуска и с полным правом командовать пуском? Стоит подчеркнуть, что это не открытие линии, а только пробный пуск, в общем-то, не слишком значимое мероприятие.

Говоря об агитации против КПРФ, следует остановиться на двух взаимосвязанных эпизодах. 28 ноября на РТР был подробно (3 минуты) показан митинг ветеранов-коммунистов с требованием к руководству КПРФ исключить из списка «предателей» и «олигархов». 5 декабря состоялся повторный митинг, на котором уже звучали прямые призывы не голосовать за КПРФ. Этот митинг так же подробно (по 3 минуты) был показан на Первом канале и РТР.

Оппоненты обратили внимание, что в тот же день проходили мероприятия ЛДПР и «Яблока» и их тоже показали. Правильно, митинг ЛДПР — 40 секунд, съезд сторонников «Яблока» — 40 секунд. Без трансляции агитационных призывов. А здесь — 3 минуты сплошной агитации. И очень характерный для Первого канала и РТР стиль — его можно видеть и на примере других эпизодов: время для критиков КПРФ предоставляется в больших количествах, а представителям КПРФ ответить на критику не дают.

И что интересно — нелепость некоторых моментов бросается в глаза, но опять-таки не широкой массе избирателей, а людям, искушенным в политике. Надо полагать, что журналисты, освещающие выборы, тоже люди искушенные. Вот они показывают, как ветеран сообщает, что отдаст свой голос «за Тулеева, за Селезнева и Глазьева». Но ведь все они в разных списках, и это не смущает ни митингующих, ни журналистов. Или ветераны клеймят космонавта Севастьянова как предателя и требуют его исключения из списка КПРФ. А как же они голосовали за КПРФ раньше? Ведь Севастьянов и раньше был в этих списках, а в 1993 г. даже входил в первую тройку. И Семигин, кстати, в 1999 г. входил в состав федеральной части списка КПРФ — на 7-м месте был, впереди Харитонова и Алферова. Вот тут бы журналистам, если они хотят быть объективными, как этого требует и закон, и журналистская этика, дать — нет, не комментарий, а справку. У них же нашлось время, чтобы дать в этом же сюжете подробную справку о доходах Муравленко и Семигина. Вот и сказали бы, что Глазьев, Селезнев и Тулеев баллотировались в разных списках, да еще добавили бы, какие олигархи есть в тех списках.

Но почему-то в этом случае журналисты утратили свойственное им любопытство. Они не поинтересовались, кто организовал митинг, не спросили у Глазьева, Селезнева и Тулеева, согласны ли они взять на хранение партбилеты ветеранов, а также согласны ли они с тем, что их именуют истинными коммунистами. Все это говорит о том, что освещение митинга имело вполне четкую агитационную цель.

Оппоненты в ответ приводят вырванное из контекста высказывание Конституционного Суда: «...не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата».

Во-первых, там дальше сказано: «без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели». Во-вторых, информирование об имевших место призывах и трансляция в течение длительного времени таких призывов — это не одно и то же. В-третьих, если бы информация была сбалансированной, то есть информировали бы о призывах как в одну, так и в другую сторону, тогда действительно можно было бы говорить, что это не агитация.

Здесь же не видно никакого баланса. Видно другое — что на государственных каналах постоянно транслировалась агитация за «Единую Россию» и против КПРФ. Значит, это не было случайностью, а имело вполне очевидную цель.

Кстати, телесюжеты Первого канала и РТР очень профессионально были проанализированы в двух решениях рабочей группы Центризбиркома от 31 октября, которые исследовались в ходе процесса. В этих решениях был сделан очень четкий и обоснованный вывод о том, что обсуждаемые сюжеты свидетельствуют о нарушении принципов справедливости, сбалансированно-

сти и беспристрастности и нарушении положений п. 2 и 5 ст. 54. В письмах же, которые по результатам анализа были от имени Центризбиркома направлены руководителям Первого канала и РТР, этот вывод был изменен на прямо противоположный, и в результате телеканалы продолжали злостно и систематически нарушать закон.

Все эти нарушения привели к существенному искажению воли избирателей.

Прокурор отметил, что нет прямой зависимости между количеством информации, в том числе позитивной, и результатами выборов — на примере сравнения СПС с «Родиной» или ЛДПР. Однако никто из заявителей и их представителей не утверждал, что между количеством информации и количеством полученных голосов избирателей существует прямая зависимость. Заявители имели в виду совсем другое.

Перед началом кампании каждая партия характеризуется определенным начальным уровнем поддержки избирателей. Этот уровень у всех партий, естественно, разный. В ходе избирательной кампании он меняется — под действием как информации, так и агитации. И если у всех партий в этот период равные права, то только от них самих зависит, что произойдет с уровнем их поддержки избирателями. А вот в том случае, если государственные каналы ведут целенаправленную агитацию за одну партию и против другой, определенная (и немаленькая) часть электората оказывается подвержена этому воздействию и именно в результате его меняет свои предпочтения.

Что и произошло в ходе обсуждаемой избирательной кампании. В начале ее у «Единой России» и КПРФ рейтинг был примерно одинаков — около 20%, а в ходе кампании у одной партии он вырос почти в два раза, а у другой — в полтора раза упал. За счет чего? «Единая Россия» в теледебатах не участвовала, и время, которое она использовала для легальной агитации на государственных телеканалах, было меньше того времени, в течение которого эти же телеканалы незаконно агитировали за нее. Что касается КПРФ, то снижение уровня ее поддержки в ходе кампании — это прямое следствие агитации против нее, которая была оплачена не из избирательных фондов ее конкурентов, а за счет налогоплательщика, в том числе за счет самих сторонников КПРФ.

Позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в решении по делу

С доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва проводилось с такими грубыми нарушениями вышеприведенных положений избирательного законодательства, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации де-

тельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, что это не позволяет выявить действительную волю избирателей, суд согласиться не может.

Во-первых, законодательство о выборах не предусматривает каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями, избирательными блоками в ходе избирательной кампании, и количество таких мероприятий зависит от самих политических партий и избирательных блоков (единственным исключением является предельная сумма расходов средств избирательных фондов, которая по закону едина для всех политических партий, избирательных блоков, участвующих в избирательной кампании). В то же время от объема предвыборных мероприятий политических партий, избирательных блоков зависит и объем освещения предвыборных мероприятий данных партий и блоков в средствах массовой информации.

Во-вторых, заявители не учитывают, что информирование избирателей о политических партиях, избирательных блоках осуществляется не только пятью телевизионными каналами, но и другими организациями, выпускающими средства массовой информации (в частности, организациями радиовещания, редакциями периодических печатных изданий).

В-третьих, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаяна и К.С. Рожкова» положение п. 5 ст. 45 Закона о гарантиях (являющееся аналогичным п. 5 ст. 54 Закона о выборах), согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку *только в таком блоке* не должно содержаться комментариев и *не должно отдаваться предпочтение* кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации.

Заявители также не учитывают, что согласно ст. 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением ав-

торских информационно-аналитических программ. Между тем заявителями был осуществлен хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ.

В-четвертых, доводы заявителей о наличии объективной связи между объемом информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, и количеством голосов избирателей, проголосовавших за эту партию, блок на выборах депутатов Государственной Думы, фактически основаны на предположениях и опровергаются в том числе ими же составленными расчетами о количестве информации, уделенной телеканалами различным политическим партиям.

Так, из имеющейся на странице 55 заявления в суд таблицы суммарного и процентного распределения объема обнародованной информации между политическими партиями и избирательными блоками следует, что СПС по объему распространенной на каналах информации опережает КПРФ, ЛДПР, блок «Родина». При этом объем информации о СПС превышает объем информации о блоке «Родина» более чем в два раза. Кроме того, и партия «Яблоко» опережала по этим данным блок «Родина». Между тем ни СПС, ни партия «Яблоко» не получили 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не были допущены к распределению депутатских мандатов, а КПРФ, ЛДПР и блок «Родина» в Государственной Думе представлены.

Такой же вывод следует из данных, приведенных заявителями в таблице распределения объема информации по отдельным телеканалам в процентах. В таблице отмечено, что объем информации о ЛДПР на Первом канале составил 3,6%, а о СПС — 4,2%. В то же время согласно протоколу об итогах голосования по федеральному избирательному округу число голосов избирателей, поданных за ЛДПР, составило 11,45% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а за СПС соответственно — 3,97%. По данным вышеуказанной таблицы, на партию «Яблоко» на телеканале РТР приходилось 9,3% обнародованной информации, на СПС — 10%, в то время как на блок «Родина» — 3,2%, а на ЛДПР — 3,7%. На канале НТВ объем информации о СПС более чем в два раза превышал объем информации о партии «Единая Россия» и КПРФ, более чем в четыре раза — о блоке «Родина» и более чем в пять раз — о ЛДПР.

В-пятых, исследование в судебном заседании представленных заявителями транскриптов новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов показало, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений, в том числе ошибочного предположения о том, что все избиратели, безусловно, знают о принадлежности к конкретным политическим партиям, избирательным блокам лиц, которым посвящены эти сюжеты.

Конституционный Суд Российской Федерации в вышеупомянутом Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П отметил, что не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению *судами общей юрисдикции и/или иными правоприменителями* при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов), 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.13 (непредставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) названного Кодекса, отнесено к подсудности мировых судей.

Утверждая, что имела место незаконная предвыборной агитация всероссийскими организациями телевидения в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, заявители не представили суду ни одного постановления суда или иного правоприменителя, которым бы этот факт был установлен в отношении указанных в заявлении организаций.

При рассмотрении дела установлен лишь единичный случай привлечения к административной ответственности по ст. 5.5 и 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная телевизионная и радиовещательная компания "Ярославия"».

В судебном заседании были исследованы транскрипты новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 13 дней телеэфира в период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г., причем 5 из них были предложены заявителями именно для подтверждения наиболее явных, по их мнению, фактов незаконной агитации, допущенных организациями телевидения.

Изучение указанных материалов также не позволяет согласиться с утверждением заявителей о том, что в ходе избирательной кампании организации телевидения под видом информационного обеспечения распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, которые квалифицируются как предвыборная агитация.

Например, не усматривается наличие агитационной цели по склонению избирателей голосовать против списка кандидатов, выдвинутого КПРФ, при освещении телевизионными каналами 18 ноября 2003 г. деятельности Государ-

ственной Думы по направлению двух парламентских запросов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Данные сюжеты носят характер информирования граждан о работе Государственной Думы.

Аналогичным образом, нет объективных данных, подтверждающих, что при освещении в этот день предвыборных поездок лидеров партии «Единая Россия» организации телеканалов имели намерения своими сюжетами склонить избирателей к голосованию именно за указанную партию.

Приведенные доводы применимы при характеристике и других телесюжетов, исследованных в рамках настоящего дела, в том числе связанных с освещением выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г., его интервью журналистам по подведению итогов работы Государственной Думы третьего созыва 28 ноября 2003 г., а также в день голосования 7 декабря 2003 г.

Суд считает необходимым отметить, что в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти.

При этом суд не может согласиться с доводами заявителей о том, что в указанные дни со стороны Президента Российской Федерации имела место незаконная предвыборная агитация в пользу партии «Единая Россия».

Так, при просмотре в ходе судебного заседания видеозаписей Первого канала о голосовании В.В. Путина на выборах депутатов Государственной Думы установлено, что Президент Российской Федерации отказался отвечать на вопрос журналиста, за кого он голосовал. Название какой-либо политической партии, что могло быть расценено как агитация, в его словах не прозвучало⁴⁷.

Позиция заявителей, изложенная в кассационной жалобе

Заявители полагают, что ими был представлен суду полный и исчерпывающий объем доказательств существенных нарушений порядка информирования избирателей через средства массовой информации, а также незаконной предвыборной агитации, не позволяющих выявить действительную волю избирателей. В частности, в приложении к заявлению были представлены 103 тома положенных в основание заявления транскриптов (полных текстов видеозаписей) всех

⁴⁷ Полный текст решения Верховного Суда Российской Федерации см.: Вестник ЦИК РФ. 2005. № 1. С. 54-69.

новостных и информационно-аналитических передач: Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ, REN TV, предоставленных Институтом ситуационного анализа и новых технологий и отвечающих требованиям ст. 71 ГПК РФ, являющихся достоверными и допустимыми доказательствами, что не оспаривается в решении. Кроме того, в ходе судебного разбирательства заявителями в соответствии с положениями ч. 1 ст. 57, 77 ГПК РФ в качестве доказательств представлены 302 видеокассеты формата VHS с записями всех новостных и информационно-аналитических программ Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV за период избирательной кампании с 3 сентября по 7 декабря 2003 г., приобретенные судом к материалам дела в качестве относимых и допустимых доказательств.

Однако на стадии исследования доказательств суд совершенно необоснованно и незаконно ограничил исследование письменных доказательств и видеозаписей так называемой выборочной проверкой порядка 5% от всех представленных суду и приобретенных к материалам дела транскриптов, а также менее 1,5% видеозаписей, что явно противоречит положениям ст. 67, 157, 181 и 185 ГПК РФ и условиям всестороннего и полного исследования доказательств, которые должен создать суд в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 12 ГПК РФ. Такой выборочный подход представляется абсолютно недопустимым, поскольку он исключает всестороннее, полное, объективное и непосредственное исследование имеющихся в деле доказательств и приводит к необоснованному решению суда. Ходатайство о недопустимости выборочного исследования доказательств и необходимости исследования их в полном объеме было неоднократно заявлено в ходе судебного разбирательства всеми заявителями, в том числе в письменном виде. Позднее данная правовая позиция была высказана и в прениях. Однако ходатайства заявителей о недопустимости выборочного исследования доказательств не приняты во внимание судом в ходе судебного разбирательства и при вынесении обжалуемого решения.

Таким образом, в результате выборочного исследования доказательств (причем с крайне незначительной, нерепрезентативной выборкой — менее 1,5% по видеозаписям) изложенные в решении выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела, что в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ является основанием для отмены решения суда в кассационном порядке. Кроме того, суд в нарушение п. 2 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ положил в основание решения не доказанные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации — как органом, чьи решения и действия обжалуются, — обстоятельства, что в соответствии с указанной нормой ГПК РФ также является основанием для отмены решения суда в кассационном порядке.

В решении утверждается, что суд не может согласиться с доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва проводилось с грубыми нарушениями избирательного законодатель-

ства, выразавшимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов. При этом в своем решении суд уклонился от рассмотрения главного основания заявления по существу, не дав никакой оценки столь вопиющему перевесу использования объема эфирного времени в пользу только одной партии, даже не обозначил саму проблему в ее цифровом исчислении, т. е. не опроверг и не подтвердил приведенные заявителями данные. Вместо этого суд выразил несогласие с доводами заявителей о преимущественном освещении в СМИ деятельности одной политической партии, приведя несколько оснований такого несогласия.

По мнению суда, «законодательство о выборах не предусматривает каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями», причем «от объема предвыборных мероприятий политических партий, избирательных блоков зависит и объем освещения предвыборных мероприятий данных партий и блоков в средствах массовой информации».

Данный аргумент был наглядно опровергнут еще в самом заявлении — в частности, данными об информировании избирателей о предвыборных съездах партий, принявших участие в выборах. Доля «Единой России» в распределении такой информации на телеканалах между всеми партиями составила 32,6% (72 мин. 07 с) всего времени. В ходе судебного разбирательства представители политических партий КПРФ и «Яблоко» приводили большое количество примеров, когда их предвыборные мероприятия не освещались вообще или освещались только в негативном плане. ЦИК России не представила никаких доказательств того, что политическая партия «Единая Россия» провела в ходе избирательной кампании больше мероприятий, чем другие политические партии и избирательные блоки, участвовавшие в выборах. Хотя *в соответствии с положением ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органа государственной власти, возлагаются на орган, который принял оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие), в данном случае — на ЦИК РФ.*

Кроме того, данный вывод суда противоречит тому факту, что на разных телеканалах соотношение объемов освещения деятельности партий и блоков существенно различалось: засилье «Единой России» наиболее вопиюще проявилось именно на государственных телеканалах, что говорит о массовом использовании административного ресурса исполнительной власти в пользу данной партии — и прежде всего на Первом канале и РТР. Данные обстоятельства не опровергнуты ни ЦИК РФ в ходе судебного разбирательства, ни самим судом в решении. При этом, как следует из решения, представленные в прило-

жении к заявлению транскрипты (в 103 томах), положенные в основание расчетов заявителями, приняты судом в качестве допустимых, относимых и достоверных доказательств. Суд обоснованно отметил, что «в распоряжении суда имеются записи всех новостных и информационных программ за период избирательной кампании». При этом обстоятельство, что 56,1% времени от общего объема информационных передач Первого канала и 33,4% времени от общего объема информационных передач РТР, отведенного под информирование о политических партиях и избирательных блоках в ходе избирательной кампании 2003 г., были посвящены информированию о деятельности лишь одной политической партии, а именно «Единой России», основанное на принятых судом доказательствах, никак не опровергается ни ЦИК РФ, ни в выводах суда.

По мнению суда, «заявители не учитывают, что информирование избирателей о политических партиях, избирательных блоках осуществляется не только пятью телевизионными каналами, но и другими организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации (в частности, организациями радиовещания, редакциями периодических печатных изданий)».

Данный вывод в решении также представляется необоснованным, поскольку заявители учитывали и учитывают наличие и других СМИ, но ими были представлены данные по пяти важнейшим телеканалам, и оценка этих данных не может и не должна быть поставлена в зависимость от наличия других СМИ. Кроме того, ряд заявленных заявителями ходатайств о направлении судебных запросов в соответствующие организации телерадиовещания, а также в федеральный орган исполнительной власти — Минпечати — для содействия в установлении точной информации об охвате телеаудитории основными телеканалами (Первый канал, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV) был самым судом в ходе судебного разбирательства неоднократно отвергнут. В частности, заявителем В.Г. Соловьевым было заявлено в соответствии с ч. 1–2 ст. 57 ГПК РФ письменное ходатайство от 16.11.2004 об истребовании у Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV справок о телеаудитории, которая охватывается вещанием этих каналов, аналогичные ходатайства были заявлены и другими заявителями. Однако суд отказал в удовлетворении данных ходатайств в связи с их «необоснованностью».

При этом заявители действительно считают общеизвестным тот факт, что федеральные телеканалы являются *основным источником информации для большинства избирателей России*, на что неоднократно обращали внимание в своих объяснениях. Этот факт не был опровергнут или оспорен в ходе судебного заседания. Аналогичная позиция правомерно содержится и в приобщенном к материалам дела и частично оглашенном в судебном заседании Отчете Миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 7 декабря 2003 г.: «На данном этапе телевидение бесспорно является основным и са-

мым влиятельным источником сведений и информации. Передачи двух государственных телеканалов транслируются по всей территории страны».

Кроме того, тот факт, что информирование осуществляется также организациями радиовещания и печатными изданиями, не дает право главным федеральным телеканалам нарушать предусмотренный законом принцип равенства политических партий и не может служить опровержением того установленного обстоятельства, что на федеральных телеканалах данный принцип равенства при информировании об участниках избирательного процесса был нарушен. Также в ходе судебного разбирательства ЦИК РФ не было представлено никаких доказательств того, что существенное нарушение равенства партий, допущенное на федеральных телеканалах, было каким-либо образом восполнено для избирателей другими средствами массовой информации, хотя в соответствии с приведенным выше положением ч. 1 ст. 249 ГПК РФ бремя доказывания данного обстоятельства лежит именно на ЦИК РФ. Таким образом, выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела.

В решении безосновательно отмечено, что «заявителями был осуществлен хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ». Данный вывод суда противоречит фактическим обстоятельствам дела, поскольку в основание пункта 1 заявления заявители включили *лишь информационные телепрограммы*, что следует в том числе из перечня указанных в таблицах в пункте 1 заявления телепередач — в строгом соответствии с положениями ст. 45 Закона о гарантиях и ст. 54 Закона о выборах. На это специально указал в своих объяснениях и заявитель В.Г. Соловьев, являющийся также представителем КППРФ, а также другие заявители. Что касается квалификации действий представителей средств массовой информации и должностных лиц как незаконной агитации в соответствии с положениями п. 2, 7, 8 ст. 48 Закона о гарантиях и п. 1, 5, 6 ст. 57 Закона о выборах, положенных заявителями в основание пункта 2 заявления, то для такой квалификации не имеет значения вид телепрограммы — ежедневная информационная или же еженедельная авторская информационно-аналитическая. Таким образом, выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела.

По мнению суда, «доводы заявителей о наличии объективной связи между объемом информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, и количеством голосов избирателей, проголосовавших за эту партию, блок... основаны на предположениях и опровергаются в том числе ими же составленными расчетами о количестве информации, уделенной телеканалами различным политическим партиям».

Это утверждение основано на искажении доводов заявителей, приведенных в заявлении и в объяснениях. Заявители утверждают, что объем информации,

распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, безусловно, влияет на полученное этой партией число голосов в том конкретном рассматриваемом нами случае, когда одна партия получает на всех каналах значительное единоличное информационное преимущество. Поэтому данные о том, что некоторые иные партии или избирательные блоки получили больше голосов, чем другие, о которых было больше информации, никак наши доводы не опровергают. Совершенно очевидно, что все партии и избирательные блоки подошли к выборам с разным ресурсом поддержки избирателей, но целенаправленная и подтвержденная представленными в материалах дела доказательствами работа средств массовой информации по информированию с подавляющим преимуществом об одной политической партии «Единая Россия», безусловно, оказала неправомерное воздействие на волю избирателей, нарушая тем самым фундаментальный в избирательном праве принцип равенства субъектов избирательного процесса, закрепленный в п. 1 ст. 39 Закона о гарантиях, п. 1 ст. 48 Закона о выборах, а применительно конкретно к информированию избирателей — в положениях п. 2, 5 ст. 45 Закона о гарантиях и п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах. В частности, более подробно позицию заявителей в этой части обосновали в прениях представитель Г.А. Сатарова А.Е. Любарев, а также представитель В.А. Рыжкова В.И. Кривцов, что не принято во внимание судом при обосновании содержащихся в решении выводов.

В действительности доводы заявителей основаны не на предположениях, а на расчетах. Основное значимое для дела обстоятельство заключается в том, что в целом на долю «Единой России» пришлось 27,7–40% общего объема эфирного времени. И это обстоятельство суд пытается косвенно опровергнуть расчетами между другими партиями, не касаясь главного основания заявления — явного неравенства политических партий и явного преимущества одной партии в доступе к средствам массовой информации, откуда избиратели получают подавляющее большинство сведений об участниках избирательного процесса, — а следовательно безусловного нарушения установленного порядка информирования избирателей, регулируемого приведенными выше положениями п. 2, 5 ст. 45 Закона о гарантиях и п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах.

Что касается утверждения заявителей о том, что объем информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, безусловно, влияет на полученное этой партией или блоком число голосов, то оно полностью соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, и именно на этой основе законодатель установил жесткие требования к равенству кандидатов и политических партий в процессе информационного обеспечения выборов, что не подвергалось сомнению в указанном постановлении.

По мнению суда, «исследование в судебном заседании представленных заявителем транскриптов новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов показало, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений, в том числе ошибочного предположения о том, что все избиратели безусловно знают о принадлежности к конкретным политическим партиям, избирательным блокам лиц, которым посвящены эти сюжеты».

При этом в решении не указано, какова доля сюжетов, отнесение которых к информации о той или иной партии или блоке было осуществлено, по мнению суда, ошибочно. В подавляющем большинстве рассмотренных в ходе судебного разбирательства сюжетов партия или блок назывались прямо и принадлежность к ним того или иного лица прямо указывалась. В небольшом числе случаев отнесение сюжета к информированию о партии было связано с тем, что принадлежность к данной партии ее лидера (например, В.В. Жириновского к ЛДПР или Б.В. Грызлова к «Единой России») известна избирателям на протяжении длительного времени и неоднократно отмечалась в СМИ в том числе и в ходе избирательной кампании. Никаких доказательств того, что предположение о безусловном знании избирателей об этих фактах ошибочно, опровергающих выводы заявителей, в ходе судебного разбирательства не представлено ЦИК РФ и не истребовано судом по собственной инициативе.

Учитывая изложенное, в ходе судебного разбирательства не было опровергнуто содержащееся в заявлении и основанное на анализе всего массива информационных телепередач утверждение, что объем информирования на федеральных (и особенно государственных) телеканалах о политической партии «Единая Россия» многократно превосходил объем информирования о других политических партиях и избирательных блоках, участвовавших в выборах.

Кроме того, данный вывод суда представляется явно необоснованным — в частности, применительно к Президенту Российской Федерации и лидерам «Единой России». Как известно, в день голосования любая агитация запрещена. В судебном заседании была просмотрена видеозапись информационных выпусков в день голосования, 7 декабря 2003 г., которая подтвердила, что на общероссийских телеканалах в день голосования информация об участии в голосовании лидеров «Единой России» составила 14 упоминаний общей продолжительностью 16 мин. 38 с. Кроме того, интервью Президента России, который, с одной стороны, воздержался от прямого ответа на вопрос, за кого он голосовал, но, с другой стороны, тут же подчеркнул, что его предпочтения известны, — было показано в день выборов 8 раз общей продолжительностью 14 мин. 15 с, что, безусловно, оказало существенное влияние на волеизъявление избирателей. При этом в решении не упоминается вторая часть заявления президента — о том, что всем известны его предпочтения — и лишь указано:

«...установлено, что Президент Российской Федерации отказался отвечать на вопрос журналиста, за кого он голосовал».

В основание своего решения суд положил также вывод о том, что «в соответствии со ст. 6 Федерального закона "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщение о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти».

Заявители полагают, что, обосновывая свою позицию об отсутствии в деятельности СМИ во время предвыборной кампании нарушений избирательного законодательства, судья применил закон, не подлежащий применению в деле — указанный выше Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», ст. 6 которого предусматривает обязанность СМИ освещать определенные события в соответствии с содержащимся в ней перечнем. Этот перечень является отсылочным и основывается на нормах Конституции России. Так, в соответствии с данным законом СМИ обязаны освещать действия Президента Российской Федерации, предусмотренные п. «а», «в», «д» ст. 83, п. «а», «б», «в», «е» ст. 84, ч. 2 ст. 87, ст. 88, ч. 2 ст. 108, ч. 3 и 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации. Они также обязаны информировать население о решениях и действиях Президента Российской Федерации, предусмотренных п. «г», «е», «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации, о заявлениях и об обращениях президента и о его пресс-конференциях.

Следует отметить, что ни в одной из норм Конституции, к которым отсылает ст. 6 данного федерального закона, не содержится полномочие главы государства на посещение съездов отдельных политических партий.

Этот перечень является закрытым. Во всех остальных случаях, не включенных в данный обязательный для исполнения перечень важнейших государственных событий, в том числе и при посещении президентом съездов политических партий, СМИ обязаны строго и неуклонно *соблюдать специальное законодательство, каковым являются избирательные законы, устанавливающие особый порядок информирования во время избирательных кампаний*. Даже в случае посещения президентом съезда политической партии и явно агитационного выступления на нем, имевшего место 20 сентября 2003 г. и показанного по всем телеканалам, средства массовой информации, учитывая период начавшейся с 3 сентября 2003 г. избирательной кампании, обязаны строго воздержаться от воспроизведения в своих передачах выступления президента на съезде «Единой России», носящего агитационный (а следовательно

противозаконный) характер. Требования избирательного законодательства организациями телерадиовещания не выполнены.

Таким образом, Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» *не подлежит применению в данном деле*, и на его нормы нельзя опираться при принятии решения судом (абз. 3 ст. 363 ГПК РФ).

Кроме того, при рассмотрении обстоятельств выступления Президента России В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г., его интервью журналистам 28 ноября 2003 г., а также интервью в день голосования 7 декабря 2003 г. суд *не применил закон, подлежащий применению*, — положения подп. «б» п. 7, п. 8 ст. 48, п. 2 ст. 49 Закона о гарантиях и подп. 1–2 п. 5, п. 6 ст. 57, п. 2 ст. 58 Закона о выборах. Указанные нормы закона запрещают Президенту России проводить предвыборную агитацию — тем более вне разрешенного агитационного периода (в данном случае 20 сентября — на каналах организаций телерадиовещания и 7 декабря — где бы то ни было). При этом суд лишь отмечает в решении, что «не может согласиться с доводами заявителей о том, что в указанные дни со стороны Президента Российской Федерации имела место незаконная предвыборная агитация в пользу партии "Единая Россия"». Однако никакого обоснования данного вывода применительно к выступлениям президента 20 сентября и 28 ноября 2003 г. суд не приводит. Заявители полагают, что имели место явные признаки предвыборной агитации за «Единую Россию» со стороны президента — соответствующая аргументация подробно изложена в объяснениях заявителей в судебном заседании после изучения транскриптов информационных телепередач за указанные дни. Таким образом, суд не применил закон, подлежащий применению, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 362 и абз. 2 ст. 363 ГПК РФ является основанием для отмены судебного решения в кассационном порядке.

Судом не опровергнут содержащийся в заявлении вывод, основанный на представленных в суд письменных и аудиовизуальных доказательствах, о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку «Единой России» и против КПРФ, распространенном в период избирательной кампании на основных каналах телевидения — прежде всего на государственных Первом канале и РТР.

Позиция кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации

Юридически значимыми обстоятельствами, подлежащими доказыванию по настоящему делу, являются обстоятельства, свидетельствующие не о любых нарушениях избирательного законодательства, а только о таких, которые су-

шественно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

Заявители представили суду в подтверждение фактов нарушения порядка информирования избирателей через средства массовой информации и незаконной предвыборной агитации видеозаписи и их письменное изложение (транскрипты) новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 96 дней, предшествующих дню выборов (с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. включительно).

Как видно из протокола судебного заседания, после исследования транскриптов за 4 дня (03.09, 05.09, 06.09, 07.09) суд, исходя из однородности представленного материала, установил с учетом мнения лиц, участвующих в деле, порядок их исследования, предусматривающий проверку транскрипционных записей телеэфира по тем дням, которые предложат участники процесса в определенных им пределах. Установленный судом порядок не отразился на полноте исследования обстоятельств дела, не нарушил принцип равенства прав участвующих в деле лиц по доказыванию своих требований и возражений, позволил каждому из них предложить для исследования основные транскрипты, в которых, как они считают, зафиксированы наиболее очевидные факты нарушения избирательного закона либо сведения, опровергающие подобные факты. В таком порядке были подробно исследованы по предложению заявителей транскрипты за 8 дней (20.09, 20.10, 05.10, 31.10, 04.11, 18.11, 28.11, 05.12), по предложению представителей ЦИК РФ — за 2 дня (27.09, 03.12).

Дополнительно суд исследовал транскрипционную запись и видеозапись телеэфира, относящиеся ко дню выборов — 7 декабря 2003 г. Всего подробно исследованы записи передач пяти основных телеканалов за 14 дней, или 13,4% от числа представленных. При этом свидетель Мазина И.В. подтвердила, что транскрипты являются точной и полной расшифровкой видеозаписей телеэфира за эти дни. Данный факт никем из участников процесса не оспаривался.

Оценивая содержание исследованных транскриптов телеэфира, суд пришел к выводу о том, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке, а также определение продолжительности такой информации осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений и предположений и без учета информации о политических партиях на других телевизионных каналах, в свои расчеты распределения объема информационного времени между политическими партиями они включили и хронометраж авторских информационно-аналитических программ без учета правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П.

Суд на основе надлежащей оценки транскрипционных записей и других проанализированных в решении доказательств в их взаимной связи обоснованно не согласился с доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы проводилось с такими грубыми нарушениями избирательного закона, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности только одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей. Исследованные судом транскрипционные записи, наиболее ярко отражающие, по мнению заявителей, неравенство политических партий, не позволяют сделать вывод о том, что в информационных блоках имел значительный перевес объема эфирного времени в пользу одной политической партии.

Суд в соответствии с ч. 3 ст. 67 ГПК РФ оценил в решении достаточность и взаимную связь доказательств и признал достаточными для вывода о действительных обстоятельствах, относящихся к информированию избирателей, сведения о фактах, полученные на основе исследованных транскриптов, которые по своему характеру идентичны. При этом суд обоснованно не согласился с предложенной заявителями методикой произвольного отнесения телесюжетов к позитивной либо негативной информации, поскольку одна и та же информация может быть воспринята частью избирателей как позитивная, а другой частью — как негативная. С учетом этого не может быть определено точное числовое значение той или иной информации и ее продолжительности, а следовательно и распределения в зависимости от характера информации объема эфирного времени между политическими партиями, избирательными блоками, на что ссылаются заявители, в том числе в своей жалобе.

В кассационной жалобе заявители и не указывают на другие, не исследованные в судебном заседании транскрипты, которые, по их мнению, содержат сведения об очевидных нарушениях порядка информирования избирателей, не учтенные судом, и могут повлиять на выводы суда относительно объема и характера распространенной информации о политических партиях. Их доводы сводятся к иной оценке содержания транскриптов, без указания на четкие критерии, которые позволяли бы разграничить отнесение распространенных информационных материалов к той или иной политической партии и признать транскрипты достаточным доказательством, подтверждающим нарушение принципа равенства политических партий в информационном освещении их избирательных действий.

Обстоятельства, установленные судом, опровергают утверждения о неравенстве политических партий и явном преимуществе одной политической партии в доступе к средствам массовой информации.

Поэтому ссылки в кассационной жалобе на отсутствие в решении оценки перевеса объема эфирного времени в отношении одной политической партии и на то, что суд не коснулся главного основания заявленного требования, не соответствуют действительности.

Опровергнут по мотивам, подробно изложенным в решении суда, и довод заявителей о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку партии «Единая Россия» и против КПРФ, распространенных на основных каналах телевидения. Суду представлено только одно судебное постановление о привлечении государственной телерадиокомпании к административной ответственности за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов и за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода.

Нельзя согласиться с доводом об ошибочном применении судом ст. 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Данная норма Закона прямо предписывает государственным федеральным аудиовизуальным средствам массовой информации включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти. Из этой формулировки следует, что перечень вопросов, по которым должна даваться информация о деятельности Президента Российской Федерации, не является закрытым, как ошибочно утверждает в кассационной жалобе.

Безусловно, средства массовой информации в период предвыборной кампании, исходя из требований избирательных законов, обязаны воздерживаться от воспроизведения в информационных сообщениях высказываний, носящих агитационный характер. Однако, оценив содержание выступлений Президента Российской Федерации 20 сентября и 28 ноября 2003 г., распространенных средствами массовой информации, суд не усмотрел в них признаков предвыборной агитации за партию «Единая Россия». Мотивы, по которым суд пришел к такому выводу, приведены в решении.

Учитывая, что нарушений избирательного закона, не позволяющих выявить действительную волю избирателей, судом не установлено, а отдельные нарушения правил ведения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов не являются основанием для признания результатов выборов недействительными и отмены протокола и постановления ЦИК РФ по этому вопросу, в удовлетворении требований, указанных в пунктах 1 и 2 заявления, отказано обоснованно⁴⁸.

⁴⁸ Полный текст Определения Верховного Суда Российской Федерации см.: Вестник ЦИК РФ. 2005. № 1. С. 70–83.

Как различить информирование и агитацию?

Через год с небольшим после судебного процесса по оспариванию результатов выборов депутатов Государственной Думы была издана книга С.В. Большакова и А.Г. Головина «Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации». Книга примечательна тем, что оба ее автора выступали на этом суде в качестве представителей ЦИК РФ.

Однако авторы не анализируют в книге ни сам судебный процесс, ни принятые на нем судебные решения, а лишь отмечают в сноске, что «наиболее показательными судебными решениями, в которых исследуется вопрос о наличии агитационной цели в действиях конкретных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и журналистов, на настоящий момент представляются Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. по делу № ГКПИ2004-1295 и Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2005 г. по делу № КАС05-12»⁴⁹.

Тем не менее авторы книги высказывают довольно интересную точку зрения по вопросу об отграничении информирования избирателей от предвыборной агитации. Отмечая, что в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели, авторы признали, что выработка механизмов установления наличия агитационной цели является одним из приоритетных направлений развития юридической практики в сфере информационного обеспечения выборов. Они обозначили конкретные признаки, которые, по их мнению, позволяют правоприменителю сделать вывод о наличии агитационной цели в действиях журналиста или редакции (оговорившись при этом, что данные признаки следует рассматривать в контексте иных конкретных обстоятельств дела). Далее эти признаки перечислены.

1. Обращение журналиста к интервьюируемому с вопросами, носящими провокационный характер, т. е. предполагающими ответ, способный произвести агитационный эффект (особенно если интервьюируемый относится к категории лиц, которым запрещено проведение предвыборной агитации, например, является лицом, замещающим государственную должность). Примерами могут служить вопросы: «За кого вы будете голосовать на предстоящих выборах?», «Какой политической партии вы отдаете предпочтение?», «Что, по вашему мнению, ждет страну (область, город и т.п.) в случае победы на выборах кандидата N (партии N)?», «Чья победа на выборах наиболее желательна?» и т.п. Аналогично оценивается выбор журналистом (редакцией)

⁴⁹ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2006. С. 135.

провоцирующих тем для интервью (например, интервью с губернатором области, посвященное теме текущей избирательной кампании по выборам депутатов законодательного/представительного власти области и расстановке политических сил на этих выборах).

2. Явная неадекватность освещения какого-либо события (предвыборного мероприятия того или иного кандидата, избирательного объединения) по отношению к информационному поводу. Это может проявляться как в чрезмерном освещении незначительного события, так и в замалчивании информации о событии, явно вызывающем общественный интерес. При этом, однако, необходимо учитывать, были ли представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ, своевременно уведомлены о соответствующем предвыборном мероприятии.

3. Систематичность (в нескольких номерах периодического печатного издания, нескольких выпусках теле- или радиопередачи) и тенденциозность (с устойчивым преобладанием позитивных или же негативных оценок) освещения конкретной, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений темы одним автором (в этом случае скорее можно говорить об агитационной цели автора, но не исключена и цель редакции). Иной вариант — явно тенденциозная компиляция материалов разных авторов, посвященных конкретной теме, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений (тут скорее надо говорить об агитационной цели редакции, хотя не исключена и цель отдельных авторов).

4. Систематическое описание на протяжении длительного времени (но в рамках избирательной кампании) возможных последствий дальнейшего «нахождения у власти» определенного лица или политической силы или «прихода к власти» иного лица, иной политической силы.

5. Чрезмерно частое появление в печати или эфире аналитических материалов, посвященных выборам (точнее, избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений), появление специальных (явно «под выборы») информационно-аналитических программ (что может быть использовано с агитационной целью)⁵⁰.

По нашему мнению, следует оценить положительно попытки выработать общие критерии выявления в действиях журналистов и редакций агитационной цели. Отметим лишь, что первых три признака были хорошо заметны в ходе избирательной кампании, ставшей предметом разбирательства в Верховном Суде РФ, и остается выразить сожаление, что авторы книги не попытались применить свои критерии в ходе этого судебного процесса. Что касается пятого признака, то его формулировка вызывает скорее недоумение. Очевидно, что во вре-

⁵⁰ См.: *Большаков С.В., Головин А.Г.* Указ. соч. С. 92–93.

мья избирательной кампании есть потребность в увеличении количества аналитических материалов, и появление аналитических программ специально «под выборы» следует только приветствовать. Однако так же очевидно, что такие программы должны быть объективными. Явная тенденциозность аналитической программы может служить признаком наличия у ее автора агитационной цели. Вопрос именно в том, как можно доказать такую тенденциозность.

И еще один важнейший вопрос. Как видно из приведенного выше перечня, один из главных признаков наличия агитационной цели — систематичность действий одинаковой направленности, что, учитывая быстротечность избирательной кампании, можно выявить чаще всего лишь после ее окончания. В связи с этим нам представляется неверным подход, провозглашенный в ходе упомянутого судебного процесса, согласно которому доказательством наличия большого объема незаконной агитации должно быть множество решений мировых судей, полученных в ходе кампании.

2.5. Особенности информационного обеспечения кампании по проведению референдума

Законодательное регулирование информационного обеспечения референдума практически не отличается от регулирования информационного обеспечения выборов. Разница лишь в том, что основным субъектом агитации являются не кандидаты и избирательные объединения, а инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума (такие группы в отдельных законах называются агитационными).

Особая ситуация возникает лишь тогда, когда на референдум выносятся проект нормативного акта. В этом случае граждане должны иметь возможность своевременно ознакомиться с данным проектом. Закон о гарантиях содержит специальную статью (ст. 55), состоящую из одного абзаца, в которой говорится, что «каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования)». При этом «обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума, если иное не предусмотрено законом. Оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума, если иное не предусмотрено законом».

Кроме того, ст. 61 данного федерального закона предусматривает размещение проекта нормативного акта на информационном стенде в помещении для голосования.

Во многих региональных законах содержится также требование к сборщикам подписей в поддержку инициативы проведения референдума предъявлять

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

по первому требованию гражданина проект выносимого на референдум нормативного акта⁵¹.

В научно-практическом комментарии к Закону о гарантиях⁵² содержатся рекомендации для региональных законодателей установить в законах субъектов РФ более подробное регулирование этого вопроса. В частности, рекомендуется установить, в какой форме изготавливается текст, в каком количестве, каков порядок получения текста гражданином и др. Однако в большинстве региональных законов просто дублируется абзац из федерального закона (с исключением слов «если иное не предусмотрено законом», а иногда и без исключения этих неуместных в региональном законе слов).

Таким образом, законы содержат существенную неопределенность. С одной стороны, указанные требования можно трактовать как обязанность инициативной группы напечатать проект тиражом, равным числу граждан, имеющих право на участие в референдуме (например, для Москвы это около 7 млн, для Нижегородской области — около 3 млн), на что может уйти большая часть фонда референдума. С другой стороны, очевидно, что лишь небольшая часть граждан реально пойдет в комиссию получать текст проекта, и поэтому печатать его можно значительно меньшим тиражом. Однако комиссия, организующая референдум, может потребовать от инициативной группы напечатать максимальный тираж. Впрочем, санкции за невыполнение такого требования не предусмотрены.

⁵¹ Это требование содержалось и в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратившим силу в 2002 г.), однако в действующем федеральном законе его нет.

⁵² См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2003.

ГЛАВА 3. ОТКРЫТОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

3.1. Информационная открытость законодательной власти

Информационная открытость законодательной власти обеспечивается по различным каналам. Помимо предоставления информации о решениях собственно законодательных (представительных) органов государственной власти, данные органы оказывают решающее влияние на общую атмосферу информационной открытости. Это связано с реализацией законодательными органами своих важнейших функций: законодательной, представительной, контрольной. В ходе реализации каждой из них становится открытой информация о решениях и деятельности всех остальных органов публичной власти в государстве.

Как известно, основным предназначением законодательного (представительного) органа является законотворчество. Вопросы, отнесенные к компетенции законодательных (представительных) органов, решаются ими самостоятельно. Именно реализации законодательных полномочий посвящается основное время их деятельности. Вмешательство других органов государственной власти в компетенцию законодательного (представительного) органа власти недопустимо. Принятие законов отнесено к исключительной компетенции законодательного (представительного) органа. Неслучайно в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации часто подчеркивается законодательная компетенция этого органа и указывается, что органы исполнительной власти не вправе самостоятельно осуществлять законотворческую деятельность. В то же время компетенция законодательного органа не может быть неограниченной. Народ имеет право непосредственно участвовать в законотворческом процессе путем проведения референдума. Следует учитывать, что в законодательном процессе участие принимают и иные органы государственной власти. Однако ведущая роль принадлежит именно законодательному (представительному) органу. Именно он принимает обязательные для исполнения иными органами публичной власти законы, обеспечивающие «право народа знать».

Для нынешнего времени характерна недооценка представительной роли законодательного органа государственной власти. Законодательные органы формируются на основе всеобщего политического участия населения, прежде всего путем выборов. У парламента, как выборного органа, определяющее свойство — представительность. В качестве основных свойств органов народного представительства выделяются выборность, коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений, особый характер связи народных представителей с избирателями. Подчеркивается, что только в совокупности названные свойства дают качество представительности, позволяющее характеризовать соответствующие учреждения как органы народного представительства. Наличие отдельных свойств приносит лишь элементы представитель-

ства в природу того или иного органа власти. Обращается внимание, что именно благодаря качеству представительности высшие органы государства призваны реализовывать законодательную власть⁵³.

Главная функция представительного органа — законодательство — неразрывно связана именно с его представительностью. Законодательный орган в современном государстве является и представительным органом, поскольку путем выборов народ поручает своим представителям осуществлять государственную власть. Представительный орган в законах выражает общую волю граждан. Необходимы дополнительные меры по усилению представительной функции законодательных органов. Большую роль должно играть выражение представительным органом мнения избирателей, их социальных интересов, согласование усилий политических сил в этих субъектах Российской Федерации, формирование гражданской позиции. Представительный орган должен являться трибуной для обсуждения жизненно важных вопросов страны в целом или отдельного региона.

В основе отношений народного представительства лежит принцип гласности, который означает открытость деятельности представительных органов, систематическое информирование ими населения о своей работе, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Представительная демократия и гласность тесно связаны друг с другом. Без гласности не может быть отношений представительства⁵⁴.

По мнению некоторых исследователей советского периода, гласность работы представительных органов и информирование граждан об их работе и принятых ими решениях — разнопорядковые категории, и соотносятся они как принцип и способ его реализации. Реализация принципа гласности предполагает открытый (публичный) характер деятельности органов государственной власти; возможность свободного получения гражданами (их объединениями) информации о работе представительных органов, беспрепятственного обращения к ним граждан с предложениями и заявлениями; предоставления гражданам (их объединениям) информации, необходимой для участия в обсуждении и решении соответствующих вопросов государственной и общественной жизни; формирование органами государственной власти, изучение и учет ими в своей работе общественного мнения; обнародование принятых решений⁵⁵.

⁵³ См.: *Богданова Н.А.* К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 13; *Масленникова С.В.* Право граждан на народное представительство в Российской Федерации : Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2001. С. 10.

⁵⁴ *Нудненко Л.А.* Гласность и представительная демократия в системе местного самоуправления // Реформа власти в России: состояние, проблемы, перспективы : Материалы научно-практического семинара. Барнаул, 2001. С. 223.

⁵⁵ См.: *Костецкая Т.А.* Организационно-правовые вопросы информирования граждан о работе местных Советов народных депутатов и принятых ими решениях : Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Киев, 1990. С. 3–4.

Поэтому одним из важнейших приоритетов в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти является усиление их контрольных полномочий. Особое значение имеют такие виды контроля законодательного (представительного) органа власти, как контроль за соблюдением и исполнением законов; контроль за исполнением бюджета; контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работая, как правило, открыто, на виду у избирателей, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими органами государственной власти) контакте с гражданами, благодаря работе депутатов в избирательных округах, лоббизму и т.п., формируя некоторые иные государственные органы, играя видную роль в системе конституционных органов государственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля»⁵⁶.

Осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти. В этом аспекте контроль предстает не столько самостоятельной функцией, сколько элементом общей государственной воли, выражаемой при принятии государственно-правовых и государственно-исполнительских решений⁵⁷. Кроме того, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет законодательного органа. Еще в литературе советского периода отмечалось, что «контроль является органическим элементом деятельности всех государственных органов и общественных организаций. Он многообразен и осуществляется в разных формах, имеющих свои специфические черты, которые определяются природой и содержанием компетенции субъекта контроля»⁵⁸.

Конечно, следует учитывать, что формальное наличие у законодательного (представительного) органа контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Так, ранее Советам народных депутатов принадлежала ведущая роль в осуществлении контроля — все иные государственные органы и должностные лица были подконтрольны им. Но на практике контроль со стороны представительных органов советского периода был слабым и формальным. Однако представительные органы прошли значительный путь по созданию механизма контроля.

Необходимо несколько слов сказать и об использовании в деятельности представительных органов Интернета. На сайтах законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления

⁵⁶ Автономов А.С. Парламентский контроль // Парламентское право России : Учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 1999. С. 182.

⁵⁷ Сурков Д.Л. Указ. соч. С. 152–153.

⁵⁸ Хачатурян Г.М. Верховный Совет союзной республики. М.: Юридическая литература, 1975. С. 80.

для открытого доступа необходимо размещать законопроекты и проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях (сессиях) этого органа, за исключением результатов тайного голосования. Кроме того, депутаты должны обладать правом использования сайта соответствующего органа для размещения в Интернете в открытом доступе информации, касающейся вопросов своей деятельности, в том числе результатов голосования.

Так, 26 апреля 2006 г. Московская городская дума одобрила поправку в ст. 101 своего Регламента, устанавливающую обязательность размещения результатов поименного голосования на сайте этого органа в Интернете (www.duma.mos.ru). Поправка в Регламент была предложена лидером фракции «ЯБЛОКО — Объединенные демократы» Сергеем Митрохиным сразу после того, как 5 апреля 2006 г. большинство депутатов Московской городской думы отказались поддержать аналогичную по содержанию его поправку в ст. 6 Закона города Москвы от 31 марта 2004 г. № 20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». По словам С. Митрохина, «с принятием данной поправки существенно повысится прозрачность московского парламента, а также возрастут возможности контроля за депутатами со стороны избирателей»⁵⁹.

Федеральное Собрание Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (ст. 94) называет Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации представительным и законодательным органом Российской Федерации. Такая формулировка отражает переход от советской концепции высшего органа государственной власти к концепции парламента — представительного и законодательного учреждения. Следует отметить, что федеральным представительным органом является Федеральное Собрание в целом, т. е. и Государственная Дума, и Совет Федерации. При рассмотрении представительной роли российского парламента необходимо учитывать и вопрос, связанный с федеративным характером государственного устройства, подразумевающим представительство субъектов Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из двух палат: Государственной Думы с демократически избираемыми депутатами (путем всеобщих прямых выборов) и Совета Федерации, формируемого из представителей от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительных и от исполнительных органов государственной власти. В конституционных положениях запрограммирована свобода маневра для Президента Российской Федерации и Государственной Думы в отношении

⁵⁹ См.: Фракция «ЯБЛОКО — Объединенные демократы» добилась опубликования итогов голосования на сайте Мосгордумы // Октябрьское поле и весь Северо-Запад. 2005. 23 мая.

верхней палаты. Конституция Российской Федерации сформулировала лишь самые общие принципы формирования верхней палаты парламента. Это привело к тому, что с 1993 г. страна имела три различных варианта формирования Совета Федерации.

Как ни парадоксально, прежний порядок формирования Совета Федерации мог претендовать на большую представительность. Ведь и глава исполнительной власти, и председатель законодательного органа субъекта Российской Федерации, которые по должности входили в Совет Федерации, избирались непосредственно гражданами. Теперь же, когда главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации фактически назначаются Президентом Российской Федерации с согласия законодательного органа субъекта Федерации, говорить о полноценном представительном характере Совета Федерации становится еще сложнее.

Как уже отмечалось в главе 1 настоящего исследования, российским парламентом принято значительное количество законов, так или иначе регламентирующих открытость органов публичной власти. Однако до сих пор нет единого акта, в котором данные вопросы были бы урегулированы исчерпывающим образом. Более того, положены «под сукно» и долгое время вообще не рассматриваются проекты федеральных законов, направленные на реализацию конституционных прав граждан по информированию о деятельности органов публичной власти. В качестве примера можно привести уже упоминавшийся проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления». Данный законопроект был внесен рядом депутатов Государственной Думы на рассмотрение нижней палаты российского парламента еще в 2004 г. 7 декабря того же года он был рассмотрен на заседании Совета Государственной Думы. Было решено направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Ответственным за работу над законопроектом был назначен Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Данному Комитету совместно с Комитетом Государственной Думы по информационной политике было поручено с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект

федерального закона к рассмотрению Государственной Думой в феврале 2005 г. Однако с этого времени никаких подвижек в отношении принятия законопроекта так и не произошло.

Принятие соответствующего федерального закона должно послужить установлению информационной открытости в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступности для физических и юридических лиц информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, систематическому информированию общественности о предполагаемых или принятых решениях, осуществлению контроля за деятельностью указанных органов и принимаемыми ими решениями.

Федеральное Собрание Российской Федерации располагает значительными возможностями по получению информации о решениях иных органов власти в процессе осуществления своих контрольных полномочий. Доктрина конституционного права помимо законодательной выделяет и такую функцию, как контроль за деятельностью исполнительной власти. Здесь следует отметить, что по Конституции Российской Федерации эта функция Федерального Собрания в отношении органов исполнительной власти не тождественна той, которую имели ранее Съезд народных депутатов и Верховный Совет. Контрольные функции парламента претерпели существенные изменения, парламентский контроль значительно ограничен. Однако при этом «маятник» заметно качнулся в другую сторону. У федерального парламента практически нет реальных контрольных функций, он весьма слабо может влиять на исполнительную власть.

В Конституции Российской Федерации не содержится четких положений о парламентском контроле, что ограничивает возможность законодательного регулирования тех полномочий Государственной Думы и членов Совета Федерации, которые носят контрольный характер. В настоящее время палаты Федерального Собрания наделены рядом конституционных полномочий, которые в совокупности составляют контрольную функцию парламента. К ним относятся право осуществлять контроль за исполнением бюджета, формировать Счетную палату Российской Федерации, полномочие Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству, право ратификации международных договоров. Эти полномочия являются необходимыми средствами парламентского контроля, но их явно недостаточно.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Согласно ст. 21 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата систематически анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия вы-

явленных отклонений и нарушений в процессе формирования доходов и расходования средств федерального бюджета, на основе полученных данных разрабатывает предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и развитию бюджетно-финансовой системы Российской Федерации и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

В ст. 33 указанного Федерального закона закреплена обязанность Счетной палаты регулярно предоставлять информацию о своей деятельности средствам массовой информации. Счетная палата издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию. Материалы по результатам проверок, связанные с сохранением государственной тайны, представляются палатам Федерального Собрания Российской Федерации на закрытых заседаниях.

Федеральный закон 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает, что Банк России ежегодно не позднее 15 мая года, следующего за отчетным, представляет в Государственную Думу годовой отчет Банка России (ст. 25).

Годовой отчет Банка России включает:

- отчет о деятельности Банка России, в том числе перечень мероприятий по реализации единой государственной денежно-кредитной политики, проведенных Банком России, и анализ выполнения основных параметров единой государственной денежно-кредитной политики;
- анализ состояния экономики Российской Федерации, в том числе анализ денежного обращения и кредита, банковской системы Российской Федерации, валютного положения и платежного баланса Российской Федерации;
- годовую финансовую отчетность Банка России;
- аудиторское заключение по годовой финансовой отчетности Банка России;
- заключение Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки счетов и операций Банка России, на которые распространяется действие Закона Российской Федерации «О государственной тайне».

Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту Российской Федерации, а также на заключение в Правительство Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным, и принимает решение.

Годовой отчет Банка России публикуется не позднее 15 июля года, следующего за отчетным. Кроме того, Банк России ежемесячно публикует свой баланс, данные о денежном обращении, включая динамику и структуру денежной массы, обобщенные данные об операциях Банка России.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 38) установил обязанность членов Правительства по приглаше-

нию палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы парламентариев в порядке, определенном регламентами палат. В порядке работы соответствующей палаты Федерального Собрания предусматривается время для обращения членов, депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации с вопросами к указанным должностным лицам и ответов на них.

Под вопросом депутата к члену Правительства обычно понимают обращение с целью получения информационной справки или кратких комментариев по имеющимся фактам⁶⁰. Для ответов членов Правительства на вопросы парламентариев и в Совете Федерации, и в Государственной Думе проводится специальный правительственный час — это один из каналов взаимодействия Правительства с парламентом, в ходе которого парламентарии имеют возможность уточнить точку зрения Правительства и его отдельных членов на важные проблемы страны и получить необходимую для их деятельности информацию. В свою очередь Правительство в ходе такого общения может разъяснять парламентариям свою позицию по тем или иным вопросам. Таким образом, в ходе правительственного часа можно существенно уменьшить возникающие противоречия между законодательной и исполнительной ветвями власти, а зачастую и погасить очаги возникающих конфликтов. В юридической литературе отмечается, что «приглашение на правительственный час, как правило, вызвано наличием определенной проблемы в государстве, управлении, но совсем не обязательно это сигнал к отрицательной оценке деятельности Правительства или соответствующего ведомства. Скорее речь идет о желании депутатов обратить внимание Правительства на проблему, получить обстоятельную информацию, вместе подумать о путях улучшения дел в той или иной сфере»⁶¹.

Детально порядок проведения правительственного часа регулируется Регламентом Правительства и регламентами палат парламента. В Регламенте Правительства предусматривается обязанность членов Правительства по приглашению палат Федерального Собрания, полученному не менее чем за 5 дней до заседания, присутствовать на заседании и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат. Приглашенный на заседание палаты Федерального Собрания член Правительства информирует об этом председателя Правительства. Если же член Правительства не может присутствовать на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания, то он должен заблаговременно уведомить палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

⁶⁰ См.: Парламентское право России : Учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003. С. 339.
⁶¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 246.

Регламент Государственной Думы с высокой степенью детализации регулирует порядок проведения правительственного часа в данной палате. Письменные предложения депутатов Государственной Думы о приглашении на заседание палаты членов Правительства рассматриваются Советом Государственной Думы. Государственная Дума также может принять решение о приглашении членов Правительства на заседание палаты.

Ответ члена Правительства на вопрос депутата Государственной Думы длится не более 15 минут. Депутат, предварительно задавший вопрос, после ответа члена Правительства имеет право задать уточняющий устный вопрос и выступить по существу поставленного вопроса. Другие депутаты также вправе задать члену Правительства вопросы. Если приглашенный член Правительства не может прибыть на заседание Государственной Думы, он вправе дать письменный ответ на вопросы, который доводится до сведения депутатов. Если депутаты Государственной Думы не удовлетворены письменным ответом члена Правительства, то последний решением палаты может быть повторно приглашен на заседание Государственной Думы для дачи устного ответа по существу заданного вопроса. Прения по таким вопросам не проводятся.

Спектр обсуждаемых на правительственном часе вопросов чрезвычайно широк. Обсуждаются самые различные аспекты здравоохранения, социальной политики, экономического развития и торговли, транспортного комплекса, региональной политики, гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций, обеспечения законности и конституционных прав граждан, развития промышленности и энергетики... Нередко на вопросы депутатов руководителям федеральных органов исполнительной власти уходит больше времени, чем положено по Регламенту Государственной Думы, и тогда депутатам приходится специально голосовать за то, чтобы продлить время для дополнительных вопросов⁶².

После принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и внесения соответствующих изменений в Регламент Совета Федерации практика проведения правительственного часа получила более широкое распространение и в Совете Федерации. Правительственный час проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации. На него приглашается не более двух членов Правительства. Решение о приглашении членов Правительства принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Члены Совета Федерации направляют письменные предложения о приглашении членов Правительства и вопросы к ним председателю палаты не позднее чем за 10 дней до проведе-

⁶² См.: Депутаты допытывались у Грефа правды об износе основных фондов // Независимая газета. 2001. 7 июня.

ния очередного заседания. Условием принятия решения о приглашении членов Правительства является направление одинаковых вопросов минимум 10 членами Совета Федерации. Приглашение и вопросы члену Правительства направляются ему не менее чем за пять дней до проведения заседания Совета Федерации.

Если приглашенный член Правительства не может прибыть на заседание Совета Федерации, он вправе дать письменный ответ на вопросы или предложить должностное лицо, которое может дать ответ вместо него. Если члены Совета Федерации не удовлетворены письменным ответом или ответом замещающего лица, то решением палаты член Правительства может быть повторно приглашен на заседание палаты для дачи устного ответа по существу заданного вопроса.

Представляется, что не реже одного раза в месяц палатами Федерального Собрания Российской Федерации должен также проводиться правительственный день для ответов Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей председателя и других членов Правительства Российской Федерации. Правительственный день проводится без заранее утвержденной темы и длится не менее трех часов. Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы вправе в пределах отведенного времени задать приглашенному должностному лицу любые интересующие их вопросы.

Запросы и обращения являются широко распространенными в мировой практике формами парламентского контроля за исполнительной властью. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы» предусматривает два вида запросов: парламентский запрос и депутатский запрос.

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной форме на заседании палаты парламента, из которой поступил запрос, или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной установленный соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации срок.

Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок. Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов.

Представляется, что имеющиеся в настоящее время две формы запросов членов парламента могут быть дополнены, например, запросом группы парламентариев, который не требует предварительного обсуждения и одобрения всей палатой. Этим существенно повышается статус запроса, поскольку он исходит от лица сразу нескольких парламентариев, и в то же время такая форма позволяет свободно направлять и получать ответ на запрос. В настоящее время в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы» не содержится запрета на коллективный запрос парламентариев. Однако представляется, что данный вопрос требует своего законодательного разрешения⁶³.

Особое внимание следует уделить развитию конституционных положений о назначении Председателя Правительства Российской Федерации. Так, необходимо установить правило, в соответствии с которым кандидат на должность Председателя Правительства обязан предоставлять Государственной Думе программу деятельности Правительства. Соответственно, Государственная Дума будет выражать согласие или несогласие не только с предложенной Президентом Российской Федерации кандидатурой, но и с указанной программой. Такой порядок успешно действует в ряде зарубежных государств. Например, в Португалии назначенное президентом правительство обязано в течение 10 дней предстать перед парламентом со своей программой. Эта программа считается принятой, если против нее не проголосует абсолютное большинство депутатов.

Согласно ст. 11 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, комитетов и комиссий палат, на парламентских слушаниях члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе выступать на государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при обеспечении перевода выступления на государственный язык Российской Федерации в соответствии с регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Языком проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов, проектов актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, внесенных на рассмотрение Государственной Думы и переданных на рассмотрение Совета Федерации, является государственный язык Российской Федерации.

Необходимо также учитывать, что законодательные органы — это коллегиальные органы власти. Поэтому при рассмотрении вопросов их информационной открытости необходимо учитывать как деятельность этих органов в целом, так и отдельных парламентариев и депутатских объединений.

⁶³ См.: Правительство Российской Федерации. М.: Норма, 2005. С. 512.

В Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закреплено право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на получение и распространение информации. Согласно ст. 17 этого Федерального закона должностные лица аппарата соответствующей палаты российского парламента обеспечивают в установленном регламентами соответствующих палат порядке члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы документами, принятыми палатами парламента, печатными изданиями палат Федерального Собрания, другими документами, информационными и справочными материалами, в том числе официально распространяемыми Администрацией Президента, Правительством, Конституционным, Верховным Судом, Высшим Арбитражным Судом, Счетной палатой, Центральной избирательной комиссией, иными государственными органами.

При обращении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а если необходимо получить дополнительные материалы — не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения. При этом сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в порядке, установленном федеральным законом о государственной тайне. Если же необходимо провести дополнительную проверку или истребовать какие-либо дополнительные материалы, такие должностные лица обязаны сообщить об этом обратившемуся к ним члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит также отсылочную норму, в соответствии с которой член Совета Федерации, депутат Государственной Думы имеют право выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ).

В свою очередь, в Федеральном законе № 7-ФЗ (ст. 9) указано, что государственные региональные средства массовой информации должны по просьбе избранного по территориальному избирательному округу депутата Совета Федерации либо Государственной Думы, либо депутата Государственной Думы, которому данный регион определен для работы его депутатским объединением в Государственной Думе, предоставлять им возможность выступления

по месту их избрания один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу.

Письменная просьба о выступлении должна быть подана не позднее чем за две недели до дня выхода в эфир. По настоянию депутата передача может быть осуществлена без предварительной записи (в прямом эфире). В одной программе могут участвовать несколько депутатов Совета Федерации или Государственной Думы. Для выступления каждому из участников программы должно быть предоставлено не менее семи минут.

Согласно ст. 10 Федерального закона № 7-ФЗ государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны не реже одного раза в месяц выпускать в эфир на одном из общероссийских телеканалов и на одном из общероссийских радиоканалов программы дебатов представителей депутатских объединений в Государственной Думе. Продолжительность каждой такой телепрограммы должна быть не менее 45 минут, а радиопрограммы — не менее 30 минут.

Участие журналиста (журналистов) соответствующего средства массовой информации в таких программах обязательно. Журналист обязан обеспечивать равные условия для участников дебатов. Участники дебатов обязаны соблюдать принятые ими правила проведения дебатов и не допускать оскорбительных высказываний в отношении друг друга.

Очередность участия представителей депутатских объединений в Государственной Думе в теле- и радиодebатах определяется совместно представителями всех депутатских объединений в Государственной Думе либо жребием.

По нашему мнению, в законодательстве должны быть установлены гарантии деятельности парламентской оппозиции. Представляется, что парламентская оппозиция вправе:

- излагать публично и отстаивать свою концепцию развития общества, принципиальную позицию по вопросам государственной и общественной жизни, в том числе в Государственной Думе;
- участвовать в обсуждении, обнародовать и обосновывать критическую оценку действий и решений органов власти в порядке, установленном федеральным законом;
- получать в соответствии с федеральным законом информацию о деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На необходимость законодательного закрепления права оппозиции высказывать свое мнение в государственных средствах массовой информации было указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию еще в 2005 г. Однако, как и в случае с принятием закона об обеспече-

нии информационной открытости власти, это предложение так и не было реализовано.

Полагаем, требуется законодательно закрепить обязанность государственных федеральных аудиовизуальных средств массовой информации еженедельно выпускать в эфир по одному из общероссийских телеканалов и по одному из общероссийских радиоканалов программы парламентской оппозиции. Объем эфирного времени на каждом из указанных теле- и радиоканалов не должен быть менее одного часа в месяц. Все решения парламентской оппозиции также должны публиковаться в «Парламентской газете» и на сайте Государственной Думы в Интернете.

Разумеется, такие положения не могут препятствовать использованию депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе права на выступления в государственных аудиовизуальных средствах массовой информации, предусмотренного рассмотренным выше Федеральным законом № 7-ФЗ.

Федеральный закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» закрепляет, что «Парламентская газета» является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в «Парламентской газете». Обязательному опубликованию в «Парламентской газете» подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании (ст. 5). Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Кроме того, следует отметить, что Совет Федерации и Государственная Дума проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности. Совет Федерации и Государственная Дума в случаях, предусмотренных регламентом палаты, могут проводить закрытые парламентские слушания. Решение о проведении закрытых парламентских слушаний должно быть принято двумя третями голосов совета соответствующей палаты.

Активно работают палаты Федерального Собрания и с обращениями граждан. В качестве примера можно привести утвержденную Распоряжением

Председателя Совета Федерации от 1 ноября 2006 г. № 461рп-СФ Инструкцию по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В данной Инструкции прямо закреплено, что работа с обращениями граждан является прямой служебной обязанностью должностных лиц Совета Федерации (Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели, первые заместители и заместители председателей комитетов и комиссий Совета Федерации, председатели подкомитетов и подкомиссий Совета Федерации, члены комитетов и комиссий Совета Федерации), а также членов Совета Федерации, временно не входящих в состав комитетов или комиссий Совета Федерации, помощников членов Совета Федерации.

Работники Аппарата Совета Федерации, осуществляющие работу с обращениями граждан в порядке исполнения поручений должностных лиц Совета Федерации, членов Совета Федерации, временно не входящих в состав комитетов или комиссий Совета Федерации, или в порядке исполнения обязанностей федеральной государственной гражданской службы (в объеме, установленном их должностными регламентами), считаются уполномоченными лицами и несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность за своевременность, полноту и правильность рассмотрения обращений граждан.

Личный прием граждан осуществляется после предъявления ими документов, удостоверяющих личность. Письменные обращения граждан должны содержать фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) автора (авторов) обращения, почтовый адрес для ответа (уведомления), изложение сути обращения, личную подпись и дату.

Письменные обращения, адресованные Совету Федерации, его органам (совету палаты, комитетам и комиссиям Совета Федерации), Аппарату Совета Федерации или его структурным подразделениям, рассматриваются как адресные обращения. Ответственность за полноту и своевременность рассмотрения адресных обращений граждан несут председатели комитетов и комиссий Совета Федерации, руководство Аппарата Совета Федерации и руководители структурных подразделений Аппарата Совета Федерации.

Письменные обращения, адресованные должностным лицам Совета Федерации, членам Совета Федерации, временно не входящим в состав комитетов или комиссий Совета Федерации, помощникам членов Совета Федерации, работникам Аппарата Совета Федерации, рассматриваются как именные обращения. Ответственность за полноту и своевременность рассмотрения именных обращений несут те должностные лица Совета Федерации, члены Совета Федерации, временно не входящие в состав комитетов или комиссий Совета Федерации, помощники членов Совета Федерации и работники Аппарата Совета Федерации, кому они адресованы.

Письменные обращения, поступившие в Совет Федерации, а также письменные обращения, полученные непосредственно должностными лицами Совета Федерации или работниками Аппарата Совета Федерации, подлежат обязательной регистрации и рассмотрению. Отказ в рассмотрении обращений граждан, содержащих вопросы, разрешение которых входит в компетенцию Совета Федерации, недопустим, за исключением случаев, предусмотренных рассматриваемой Инструкцией.

Обращения граждан, относящиеся к компетенции Совета Федерации, рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации. Письменные запросы государственных органов и органов местного самоуправления, связанные с рассмотрением поступивших к ним обращений граждан, рассматриваются в течение 15 дней со дня поступления запроса.

Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время оказались в своеобразной тени федерального парламента. А между тем это наиболее приближенные к гражданам законодательные органы государственной власти.

Как и во всех федеративных государствах, в Российской Федерации чрезвычайно актуальным является вопрос об организации государственной власти не только на уровне Федерации, но и на уровне ее субъектов. Представительные органы власти субъектов Российской Федерации выполняют важную роль в демократическом развитии и построении правового государства. Влияние представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не ограничивается уровнем самих этих субъектов. Они оказывают серьезное влияние и на организацию государственной власти на федеральном уровне, поскольку из представителей законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации формируется Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; законодательные органы называются в числе субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания и т.д.

Кроме того, деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации актуальна и с точки зрения влияния этих органов на развитие правового государства. В рамках его построения идет формирование новой правовой системы, в которой активно участвуют органы власти субъектов Российской Федерации. Они реализуют как полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, так и собственную компетенцию субъектов Федерации. Таким образом, законодательные

органы субъектов Российской Федерации ответственны за построение «нижнего этажа» правовой системы. Нельзя также недооценивать и роль представительных органов власти субъектов Федерации в развитии конституционных принципов народовластия.

За сравнительно небольшой срок с момента принятия Конституции Российской Федерации законодательные органы субъектов Федерации прошли весьма большой путь своего формирования и становления как действительно парламентских учреждений российских регионов. Многие законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают значительным набором полномочий, которой позволяет им играть важную роль в жизни субъекта Федерации.

Однако в рамках данной работы необходимо говорить не только о положительных сторонах деятельности представительных органов власти субъектов Федерации. К сожалению, есть и отрицательные моменты, на которых также необходимо заострить внимание. В некоторых субъектах Российской Федерации роль представительного органа в политической жизни общества нельзя назвать достаточной. Нередким для системы организации государственной власти в ряде субъектов Российской Федерации является безусловный приоритет исполнительной власти⁶⁴. Как отмечалось в главе 1 настоящего исследования, законы отдельных субъектов Российской Федерации в сфере информационной открытости региональной власти носят декларативный характер. Справедливости ради надо заметить, что такое положение дел характерно и для федерального уровня государственной власти.

Зачастую конституциями и уставами субъектов Российской Федерации предусматривается обязанность предоставления в законодательный (представительный) орган государственной власти отчетов либо заслушивания руководителя исполнительной власти. Однако не все такого рода положения законодательства субъектов Российской Федерации соответствуют федеральному законодательству. В Уставе (Основном законе) Челябинской области закреплено право законодательного (представительного) органа области заслушивать губернатора области, в том числе по вопросам исполнения областного бюджета. Однако периодичность заслушивания губернатора области законодательным (представительным) органом государственной власти в Уставе Челябинской области не определена. Более того, из текста Устава не ясно, должно ли такое заслушивание происходить несколько раз в течение всего года или же только по его окончании. Однако, по нашему мнению, в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации должна

⁶⁴ См., например: *Бондарь Н.* Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2 (19). С. 90.

быть установлена периодичность предоставления в законодательный (представительный) орган отчетов или заслушивания руководителя исполнительной власти. Такой подход уже воспринят во многих субъектах Российской Федерации.

Так, Устав Тамбовской области содержит норму, согласно которой областная Дума заслушивает ежегодный отчет главы администрации о положении дел в области, не реже одного раза в полугодие вправе заслушивать сообщения главы администрации по вопросам исполнения бюджета, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития. В Уставе Саратовской области содержится норма о том, что областная Дума заслушивает ежегодно доклад главы администрации области о деятельности исполнительной власти по бюджетной и социально-экономической политике в области. Однако в некоторых субъектах Федерации руководитель исполнительной власти обязан, на наш взгляд, излишне часто информировать законодательный (представительный) орган о состоянии и исполнении бюджета. Так, если *отчет* об исполнении бюджета предоставляется губернатором Вологодской области Законодательному собранию ежегодно, то *информирование* о состоянии бюджета и его исполнении осуществляется им ежемесячно. По нашему мнению, более целесообразным является предоставление промежуточных отчетов об исполнении бюджета (например, ежеквартальных или полугодовых).

Вопрос об обязанности главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации представлять законодательному (представительному) органу доклад о своей деятельности и деятельности органов исполнительной власти был предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Федеральный Конституционный Суд указал, что предусмотренная ч. 2 ст. 87 Устава Алтайского края обязанность главы администрации ежегодно представлять Законодательному собранию доклад о своей деятельности и деятельности органов исполнительной государственной власти края не соответствует принципу разделения властей в той мере, в какой этим вводится общая подотчетность исполнительной власти по вопросам ее компетенции власти законодательной, с правом последней давать какие-либо указания или принимать решения, непосредственно влекущие за собой ответственность должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей представление докладов, посланий и других сообщений, носящих информационный характер⁶⁵. Однако в таком случае возникает реальная опасность ухудшения деятельности исполнитель-

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края от 18 января 1996 года, пункт 6 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

ной власти субъекта Федерации вследствие отсутствия реальных рычагов контроля со стороны законодательной власти. В этом случае возможна и неподконтрольность должностных лиц администрации субъекта Российской Федерации, а следовательно и невозможность их привлечения к ответственности за свои действия.

Следует отметить, что в ряде конституций и уставов субъектов Федерации уже содержатся нормы, достаточно полно регулирующие контрольную деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти. Например, в Уставе Тамбовской области содержится отдельная глава «Контрольные функции областной Думы». Согласно данной главе областная Дума осуществляет контрольные функции самостоятельно на своих заседаниях, через депутатов, постоянные комиссии и другие создаваемые ею органы. По приглашению областной Думы глава администрации области, его заместители, другие должностные лица администрации, руководители предприятий, организаций и учреждений области независимо от форм собственности обязаны являться на заседание Думы для ответов на запросы и обращения депутатов, представления доклада, сообщения или информации по вопросам, относящимся к ведению Думы. По приглашению постоянных комиссий указанные должностные лица, кроме главы администрации области, обязаны являться на их заседания для ответов на обращения комиссии, предоставления сообщений и информации по вопросам, относящимся к их ведению.

В настоящее время законодательные органы субъектов Российской Федерации наделены достаточно широкими полномочиями в сфере финансового контроля; контроля за соблюдением порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации, осуществлением программ социально-экономического развития; контроля за соблюдением и исполнением законов.

Рассмотрим данные полномочия подробнее на примере финансового контроля. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет контроль за использованием бюджетных, внебюджетных и валютных фондов (Устав Архангельской области), за исполнением областного бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из федерального бюджета (Устав Читинской области).

В настоящее время о финансовом контроле законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высокой степенью детализации говорится в Бюджетном кодексе Российской Федерации, согласно которому (ст. 265) контроль законодательных (представительных) органов предусматривает право на:

- получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

- получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении;
- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета;
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты;
- создание собственных контрольных органов (контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации) для проведения внешнего аудита бюджетов.

Этим правам законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации корреспондируется обязанность органов исполнительной власти предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют следующие формы финансового контроля: предварительный контроль, текущий контроль, последующий контроль.

При предварительном контроле, в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете и иных проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам, осуществляются оценка и последствия принятия указанных законов. Предварительный контроль носит предупреждающий характер, способствует предотвращению неправильного, неэффективного расходования финансовых ресурсов, выявлению резервов роста доходов и соответствия проектируемых показателей бюджета данным программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Предварительный контроль позволяет принимать наиболее экономичные решения при планировании направлений бюджетных ассигнований, выборе инвестиционных программ, дающих наибольший объем доходов в государственную казну при одновременном достижении общей экономической стабилизации⁶⁶.

Текущий контроль подразумевает рассмотрение вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. В течение финансового года законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации на заседаниях специально образованных комитетов, комиссий (бюджетных, финансовых и т.п.) и рабочих групп рассматривают отдельные вопросы исполнения бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федера-

⁶⁶ См.: *Сомов П.Г.* Бюджетный контроль в Российской Федерации. СПб.: Издательство СПбГУЭФ, 1998. С. 12.

ции не указывается на возможность осуществления текущего контроля на заседаниях самого законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается возможность проведения заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на правах комитета или комиссии. Вероятно, в субъектах Федерации, где такое правило не предусмотрено, большее значение имеют парламентские слушания, возможность проведения которых устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 265).

Парламентские слушания являются новой формой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В основном именно на соответствующие бюджетные и финансовые комиссии и комитеты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается подготовка к проведению парламентских слушаний по вопросам финансового контроля. Конечно же следует иметь в виду, что парламентские слушания проводятся не только в целях осуществления контроля. Однако нужно отметить, что в отличие от опыта проведения парламентских слушаний в федеральном парламенте аналогичный опыт в субъектах Российской Федерации еще очень незначителен. Но, как представляется, в дальнейшем количество парламентских слушаний законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и в первую очередь по вопросам финансового контроля, будет возрастать.

3.2. Информационная открытость исполнительной власти

Информация о решениях Президента Российской Федерации

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В ст. 11 Конституции Российской Федерации закреплено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации Президент не входит ни в одну из ветвей власти. Так, не вызывает никаких сомнений, что Президент Российской Федерации не входит ни в законодательную власть, ни в судебную власть⁶⁷. Но в той мере, в какой Президент Российской Федерации непосредственно выполняет функции исполнительной власти либо определяет содержание деятельности Правительства, на него должен распространяться принцип разделения властей⁶⁸.

Анализ полномочий Президента Российской Федерации дает основание полагать, что Президент не только «встроен» в систему исполнительной власти, но и фактически возглавляет ее. Это касается не только руководства отдельными федеральными органами исполнительной власти, но и назначения руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи информационная открытость Президента Российской Федерации и подчиненных ему органов будет рассмотрена нами в данном разделе.

Информационная открытость решений Президента Российской Федерации обеспечивается по двум каналам. Первый — открытость решений собственно Президента и подчиненных ему органов. Это, например, президентское послание парламенту — обращение главы государства к высшему законодательному (представительному) органу государственной власти страны с отчетом о проделанной деятельности либо о законодательных и иных планах на предстоящий период. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 84) Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Второй — установление правовыми актами Президента Российской Федерации правил открытости, обязательных как для него самого, так и для иных органов власти. И здесь конечно же нельзя не назвать уже упоминавшийся Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»

Следует также отметить Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов», который был принят в целях приведения порядка опубликования нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствие

⁶⁷ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации : Учебник. М., 2001. С. 311.
⁶⁸ См.: Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 166.

с Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О государственной тайне» и ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Этим Указом руководителю Администрации Президента Российской Федерации в трехмесячный срок было поручено подготовить и представить предложения по обеспечению в установленном порядке открытости и общедоступности неопубликованных нормативных актов Президента Российской Федерации, устанавливающих правовой статус федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации, и содержащихся в секретных нормативных актах Президента Российской Федерации сведений по указанным вопросам, не составляющих государственную тайну. Такие же меры по обеспечению в установленном порядке открытости и общедоступности неопубликованных нормативных актов было поручено принять Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Говоря об информационной открытости Президента Российской Федерации нельзя не затронуть деятельность в этой сфере подчиненных ему органов и должностных лиц. Так, Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, сформированным в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений. В настоящее время Администрация Президента Российской Федерации обладает весьма широким кругом полномочий и зачастую активно вмешивается в деятельность иных государственных органов, прежде всего исполнительной власти.

В п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 29 января 1996 г. № 117 «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» установлено, что работники Администрации Президента Российской Федерации вправе выступать в средствах массовой информации по вопросам своей служебной деятельности, а также по вопросам деятельности Администрации Президента Российской Федерации только в порядке, устанавливаемом руководителем Администрации. Выступления работников Администрации Президента Российской Федерации в средствах массовой информации не должны содержать сведений, отнесенных к государственной тайне.

Согласно положению об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан⁶⁹ его основными задачами являются: обес-

⁶⁹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 1102.

печение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента; осуществление информационно-справочной работы, связанной с обращениями граждан; анализ обращений граждан, адресованных Президенту Российской Федерации, и подготовка соответствующих докладов; информационно-аналитическое и методическое обеспечение деятельности Администрации Президента по рассмотрению обращений граждан; обеспечение деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту Российской Федерации право назначать своих полномочных представителей. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. институт полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. В настоящее время образовано семь федеральных округов, границы которых совпадают с границами военных округов. Необходимо подчеркнуть, что создание федеральных округов не может означать изменения федеративного устройства российского государства. Целью деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах может быть только обеспечение реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель Президента обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа, является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента. В настоящее время вопросы открытости информации о деятельности и решениях Полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе урегулированы недостаточно.

Открытость Правительства Российской Федерации

В отличие от законодательной власти, носящей первичный, верховенствующий характер, исполнительная власть носит вторичный, производный, подзаконный характер⁷⁰.

⁷⁰ См. подробнее: Общая теория права и государства : Учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 2002. С. 381–383.

Совершенно справедливо мнение, что из трех ветвей власти публичность в деятельности менее всего присуща исполнительной власти. Отметим, что значительная часть информации, используемой исполнительной властью, носит конфиденциальный характер, что делает ее практически недоступной для граждан и затрудняет контроль за ее использованием со стороны представительных органов, тем самым скрывая процесс принятия решений по основным вопросам внутренней и внешней политики для большинства нации. В этих условиях особое значение приобретает контроль за исполнительной властью⁷¹.

При рассмотрении вопросов предоставления информации о деятельности органов исполнительной власти целесообразно особое внимание уделить положениям Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В юридической литературе справедливо отмечается, что принятие данного постановления Правительства стало важным этапом становления информационной открытости государственных органов⁷².

Данным постановлением в целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации»⁷³ Правительство Российской Федерации утвердило перечень сведений о деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

При этом федеральным органам исполнительной власти было предписано обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным данным постановлением; своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в Интернете; систематически информировать граждан и организации о деятельности федеральных органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

⁷¹ См.: Пилипенко А.Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Очерки конституционного права иностранных государств : Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 226.

⁷² См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 490.

⁷³ Следует учитывать, что данный федеральный закон уже утратил силу.

Сведения о деятельности Правительства Российской Федерации, обязательные для размещения в информационных системах общего пользования, содержатся:

- в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актах, составляющих правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе Регламенте Правительства, Положении об Аппарате Правительства⁷⁴;
- нормативных правовых и иных актах Правительства⁷⁴;
- решениях судов о признании недействующими актов Правительства;
- текстах официальных выступлений и заявлений Председателя и членов Правительства;
- перечнях и текстах международных договоров и соглашений Российской Федерации, заключенных (подписанных) Правительством;
- обзорах обращений граждан и организаций в Правительство, обобщенной информации о результатах рассмотрения таких обращений и принятых мерах.

Это также сведения:

- о составе, задачах и деятельности координационных и совещательных органов, образуемых Правительством;
- о принятых Правительством федеральных целевых программах⁷⁵;
- о законопроектной деятельности Правительства⁷⁶;
- о программах и планах деятельности Правительства;
- об официальных визитах и рабочих поездках Председателя и членов Правительства, а также правительственных делегаций;
- о мероприятиях, проводимых в официальной резиденции Правительства (заседания, совещания, встречи, пресс-конференции, семинары и брифинги, «круглые столы»), и иная информация о повседневной деятельности Правительства;
- о материалах к заседанию Правительства (а также повестка дня заседания Правительства);
- о решениях, принятых на заседаниях Правительства, и об их исполнении;
- о взаимодействии Правительства с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, полити-

⁷⁴ В том числе о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты Правительства, о признании утратившими силу нормативных правовых актов Правительства.

⁷⁵ Наименование, цели, основные задачи, заказчики, головные исполнители, объем финансирования, сроки и ожидаемые результаты реализации.

⁷⁶ К этим сведениям относятся планы законопроектной деятельности Правительства, а также сведения об их исполнении; проекты федеральных законов, внесенных Правительством в Государственную Думу; заключения Правительства по законопроектам; официальные отзывы Правительства на законопроекты, рассматриваемые палатами парламента; поправки к законопроектам.

- ческими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными;
- об основных показателях социально-экономического развития Российской Федерации и исполнении федерального бюджета;
 - о государственной службе в Аппарате Правительства⁷⁷;
 - о Председателе и членах Правительства, руководителях федеральных органов исполнительной власти, заместителях руководителей, руководителях структурных подразделений Аппарата Правительства, а также руководителях организаций и органов, образованных при Правительстве⁷⁸;
 - о задачах и функциях структурных подразделений Аппарата Правительства, организаций и органов, образованных при Правительстве;
 - о порядке работы Аппарата Правительства, в том числе о порядке работы подразделения по работе с обращениями граждан, а также телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.), телефоны справочной службы.

Согласно п. 125-127 Регламента Правительства Российской Федерации Правительство в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и ответ в установленный законом срок. В этих целях Правительство организует прием граждан членами Правительства и иными должностными лицами и работу с письменными обращениями.

Прием граждан членами Правительства ведется в установленные дни недели по графикам, ежеквартально утверждаемым руководителем Аппарата Правительства. Запись на прием и организация приема граждан обеспечиваются Аппаратом Правительства. Организация исполнения решений по результатам приема граждан возлагается на органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят рассмотренные вопросы.

Работу с индивидуальными и коллективными письменными обращениями граждан, поступившими в Правительство, организует Аппарат Правительства. Обращение в зависимости от содержания докладывается Председателю Правительства, Заместителю Председателя Правительства или руководителю Аппарата (в соответствии с распределением обязанностей) либо направляется Аппаратом Правительства для рассмотрения и ответа органам исполнительной власти, в компетенцию которых входят поставленные в обращении вопросы.

⁷⁷ Порядок поступления на государственную службу в Аппарат Правительства Российской Федерации, квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей, перечень вакантных государственных должностей, условия и результаты конкурсов на их замещение.

⁷⁸ Вызывает удивление, что обязательно должны быть указаны только фамилии, имена, отчества данных лиц, а их биографические данные указываются только по согласованию с ними!

Открытость федеральных органов исполнительной власти

Следует заметить, что и в отсутствие специального федерального закона большинство федеральных министерств и ведомств предпринимают шаги по расширению своей информационной открытости. Принимаются соответствующие приказы, регулирующие порядок предоставления информации. Основой для них являются названные выше акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Однако практика показывает, что полнота такого регулирования значительно варьирует в различных ведомствах и в основном не является достаточной.

Говоря об информационной открытости для граждан деятельности федеральных органов исполнительной власти, необходимо сказать и о проводимой сейчас административной реформе, которая предусматривает ряд мер для повышения прозрачности в деятельности органов исполнительной власти.

В настоящее время система и структура федеральных органов исполнительной власти установлена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Этот указ серьезным образом изменил структуру федеральных органов исполнительной власти в рамках проводимой в стране административной реформы. В указе закреплено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Одним из основных принципов реформы федеральной исполнительной власти стало своеобразное «разделение труда» между этими органами: политические функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и функции по непосредственному управлению разделены; службы и особенно агентства обладают значительной автономией по отношению к министерствам, количество которых сокращено.

В названном указе Президента Российской Федерации также даны определения понятий «федеральное министерство», «федеральная служба» и «федеральное агентство».

Федеральное министерство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации федеральный министр. Министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральным законодательством, актами Президента и Правительства Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба может находиться в ведении Президента Российской Федерации или Правительства. Служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты.

Федеральное агентство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор), оно может иметь статус коллегиального органа. Деятельностью федерального агентства может руководить Президент Российской Федерации. Агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты.

Для федеральных министерств, служб и агентств установлен ряд ограничений, с тем чтобы их функции не пересекались и не дублировались. Это также необходимо для того, чтобы не допускать неоправданного вмешательства федеральных органов исполнительной власти в деятельность друг друга. В этих целях:

- 1) в установленной сфере деятельности федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации;
- 2) в установленной сфере деятельности федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору не вправе также осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг;
- 3) федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

На практике не всегда удается осуществить точное исполнение запланированных реформ. Не стала исключением и реформа федеральных органов исполнительной власти. Этим в том числе объясняются неоднократные изменения в уста-

новленной Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 структуре и системе федеральной исполнительной власти, преобразование имеющихся или образование новых федеральных министерств, служб и агентств.

К сожалению, нескончаемый процесс реформирования способен серьезно затруднить доступ граждан и юридических лиц к информации о деятельности указанных ведомств. При этом и сами новые или преобразованные федеральные органы исполнительной власти не всегда заинтересованы в оперативном предоставлении такой информации. Например, на официальных сайтах в Интернете многих федеральных органов исполнительной власти в течение длительного времени не только не отражаются изменения в статусе соответствующих ведомств, но даже указываются их старые названия.

Как уже отмечалось, Правительство Российской Федерации Постановлением от 12 февраля 2003 г. № 98 утвердило перечень сведений о деятельности федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. В этот перечень в обязательном порядке должны быть включены:

- федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства и иные нормативные правовые акты, регулирующие сферу деятельности федерального органа исполнительной власти и определяющие задачи, функции, права, обязанности и ответственность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов⁷⁹;
- акты (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и др.) федерального органа исполнительной власти⁸⁰;
- решения судов о признании недействующими актов федерального органа исполнительной власти;
- сведения о государственной регистрации Минюстом России нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- порядок деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан;
- сведения о реализации федеральных целевых программ, заказчиком или исполнителем которых является федеральный орган исполнительной власти;
- сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций федерального органа исполнительной власти;
- сведения об официальных мероприятиях, организуемых федеральным ор-

⁷⁹ Нормативные правовые акты, предусмотренные данным перечнем, размещаются в информационных системах общего пользования с указанием сведений об их официальном опубликовании.

⁸⁰ В том числе о внесении изменений и дополнений в акты федерального органа исполнительной власти и о признании утратившими силу актов федерального органа исполнительной власти.

- ганом исполнительной власти и его территориальными органами (заседания, встречи, брифинги, семинары, «круглые столы» и др.);
- тексты официальных выступлений и заявлений руководителя и заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов;
 - перечни и существенные условия договоров гражданско-правового характера, заключенных федеральным органом исполнительной власти с организациями;
 - сведения о международных договорах и соглашениях, в реализации которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти;
 - сведения о проектах федеральных законов, федеральных целевых программ и концепций, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти;
 - аналитические доклады и обзоры информационного характера о деятельности федерального органа исполнительной власти;
 - сведения о взаимодействии федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными;
 - обзоры обращений граждан и организаций в федеральный орган исполнительной власти, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах;
 - сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию в отрасли, входящей в сферу ведения федерального органа исполнительной власти, и динамику ее развития;
 - прогнозы, подготовленные федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему организациями в соответствии с их компетенцией;
 - официальная статистическая информация, собранная и обработанная федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами;
 - сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями⁸¹;

⁸¹ В том числе: условия их проведения; порядок участия в них физических и юридических лиц; составы конкурсных комиссий, создаваемых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд; протоколы заседаний конкурсных комиссий; порядок обжалования решений, принятых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

- формы заявлений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами к рассмотрению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти;
- перечни информационных систем общего пользования и банков данных, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему учреждений, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям;
- сведения об исполнении федерального бюджета федеральным органом исполнительной власти;
- сведения о направлениях расходования средств иностранной технической помощи, предоставляемой по проектам, осуществляемым с участием федерального органа исполнительной власти;
- сведения о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами и подведомственными ему учреждениями в пределах их компетенции, а также проверок, проведенных в этих органах и организациях;
- сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению федеральным органом исполнительной власти до граждан и организаций в соответствии с федеральными законами;
- сведения о государственной службе в федеральном органе исполнительной власти;
- сведения о руководителях федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, зарубежных представительств, территориальных органов и подведомственных ему организаций⁸²;
- структура федерального органа исполнительной власти, сведения о задачах и функциях его структурных подразделений, телефоны справочной службы и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных ему организаций;
- сведения об организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти⁸³;

⁸² К сожалению, ситуация здесь аналогична той, что была описана в предыдущем разделе: обязательно должны быть указаны только фамилии, имена, отчества этих лиц, а биографические данные указываются только по согласованию с ними.

⁸³ Перечень организаций, их почтовые и юридические адреса, телефоны, сведения о создании, реорганизации и ликвидации, основные показатели деятельности.

- телефоны и адресные реквизиты (почтовый адрес, адрес электронной почты и др.) подразделений по работе с обращениями граждан федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, сведения о порядке работы этих подразделений;
- перечень зарубежных представительств федерального органа исполнительной власти, их телефоны и адресные реквизиты⁸⁴;
- сведения об участии федерального органа исполнительной власти в реализации международных договоров Российской Федерации, межведомственных международных договоров и программ международного сотрудничества;
- перечень международных организаций, в деятельности которых принимает участие федеральный орган исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 утвержден Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, в разделе XIII которого урегулирован порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Так, обеспечение доступа граждан и организаций к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориального органа (за исключением информации ограниченного доступа) возлагается руководителем федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) на одно из структурных подразделений и на уполномоченных руководителей должностных лиц.

Руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает: состав сведений о деятельности федерального органа исполнительной власти, составляющих информационный ресурс федерального органа исполнительной власти, открытый для доступа граждан и организаций; схему размещения информационного ресурса; порядок обеспечения доступа к нему граждан и организаций; перечень и объем информации справочного характера, предоставляемой по телефону и размещаемой на информационных стендах и в помещениях федерального органа исполнительной власти (его территориального органа).

Информационный ресурс включает в себя:

- информацию справочного характера о федеральном органе исполнительной власти (в том числе его почтовый адрес, номера телефонов для справок, фамилии, имена и отчества руководителя, заместителей руководителя, руководителей структурных подразделений по основным направлениям деятельности);

⁸⁴ Почтовый адрес, адрес электронной почты и др.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

- информацию о территориальных органах федерального органа исполнительной власти (почтовые адреса, номера телефонов для справок) и перечень подведомственных организаций;
- адреса мест приема и часы приема граждан и представителей организаций с целью исполнения федеральным органом исполнительной власти государственных функций и предоставления государственных услуг, сведения о проезде к указанным местам приема;
- почтовый адрес, адрес электронной почты, номера телефонов для справок структурного подразделения федерального органа исполнительной власти по работе с обращениями граждан и организаций, режим его работы и приема граждан и представителей организаций, сведения о проезде к месту приема;
- график приема руководящими должностными лицами федерального органа исполнительной власти граждан и представителей организаций с обращениями, сведения о порядке записи на прием и о проезде к месту приема;
- наименование, почтовый адрес и номер телефона вышестоящего органа государственной власти;
- нормативные правовые акты, которыми регулируется деятельность федерального органа исполнительной власти;
- перечни исполняемых федеральным органом исполнительной власти государственных функций и предоставляемых государственных услуг, стандарты государственных услуг;
- перечень и формы документов (заявлений, справок и др.), которые необходимо представить в федеральный орган исполнительной власти для реализации прав и обязанностей граждан и организаций, а также перечень документов, выдаваемых федеральным органом исполнительной власти;
- сведения о принятии федеральным органом исполнительной власти решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, тексты актов федерального органа исполнительной власти, зарегистрированных в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации;
- ответы на часто задаваемые вопросы о деятельности федерального органа исполнительной власти (федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства), а также подведомственных организаций (при наличии).

Руководитель федерального органа исполнительной власти определяет уполномоченное структурное подразделение (должностное лицо), на которое возлагаются обязанности по обеспечению взаимодействия со средствами массовой информации по вопросам предоставления информации о деятельности

федерального органа исполнительной власти. Эта информация передается СМИ уполномоченным структурным подразделением (должностным лицом) или — по согласованию с ним — иными должностными лицами федерального органа исполнительной власти.

Соответственно каждое федеральное ведомство исполнительной власти должно принять соответствующие меры по вопросам предоставления информации о деятельности федерального органа исполнительной власти. Например, Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 133н «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Министерства финансов Российской Федерации» утверждены: Порядок обеспечения доступа граждан и организаций к информации о деятельности Министерства финансов Российской Федерации; Порядок предоставления средствам массовой информации сведений о деятельности Министерства финансов Российской Федерации; Порядок формирования информации о мероприятиях, проводимых с участием руководства Министерства финансов Российской Федерации.

Согласно п. 4 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу. Информация предоставляется в любом органе, осуществляющем регистрацию недвижимости, независимо от места совершения регистрации.

Более детально порядок предоставления информации о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним урегулирован в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В соответствии со ст. 7 данного Федерального закона государственная регистрация прав носит открытый характер. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическое лицо должно предъявить документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя). Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, должен в течение пяти рабочих дней предоставить запрошенную информацию заявителю или выдать ему в письменной форме мотивированный отказ. Такой отказ может быть обжалован обратившимся за информацией лицом в суд. Если Единый государственный реестр прав ведется на магнитном носителе, сведения, подлежащие предоставлению любому лицу, предоставляются не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем обращения за такими сведениями.

Из всех государственных органов именно органы исполнительной власти в своей работе наиболее часто контактируют как с гражданами, так и с юридическими лицами. Однако и тем и другим они зачастую кажутся «вещью в себе» по причине их недостаточной информационной открытости. Именно поэтому информационная открытость органов исполнительной власти наиболее часто становится предметом судебного разбирательства. Например, П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими п. 19, абз. 16 п. 20 Инструкции о порядке заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав, сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и информации о зарегистрированных правах, утвержденной Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 18 сентября 2003 г. № 226, а также Приложения № 1 к Инструкции в части слов «выписка содержит сведения из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на указанную в ней дату». В заявлении указано, что оспариваемые предписания Инструкции и Приложения № 1 противоречат действующему законодательству Российской Федерации, поскольку ограничивают объем информации, предоставляемой гражданам Федеральной регистрационной службой, датой составления выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Таким образом, «получение сведений из ЕГРП на интересующую заявителя дату (более раннюю, чем дата составления выписки) становится невозможным».

Суд нашел заявление П. не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям⁸⁵.

Пунктом 19 оспариваемой Инструкции предусмотрено, что в выписку (из ЕГРП) вносятся сведения, которые содержатся в соответствующих листах Единого государственного реестра прав на момент подписания выписки в пределах предусмотренного п. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» срока для предоставления лицу запрошенной информации. Согласно абз. 16 п. 20 Инструкции, Приложению № 1 в выписке указываются слова «выписка содержит сведения из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на указанную в ней дату».

С доводом заявителя о том, что оспариваемые предписания Инструкции и Приложения № 1 противоречат п. 1 ст. 7 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон), поскольку ограничивают объем информации датой составления выписки, суд не согласился по следующим основаниям.

⁸⁵ Решение от 6 июля 2005 г. № ГКПИ2005-725.

В соответствии с п. 1 ст. 7 Закона государственная регистрация прав носит открытый характер. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическое лицо предъявляет документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя). Выписки из Единого государственного реестра прав, утвержденные в установленном порядке, должны содержать описание объекта недвижимости, зарегистрированные права на него, а также ограничения (обременения) прав, сведения о существующих на момент выдачи выписки правопритязаниях и заявленных в судебном порядке правах требования в отношении данного объекта недвижимости.

Из содержания приведенной нормы следует, что указанным в ней лицам должны предоставляться выписки из Единого государственного реестра прав, которые содержат: описание объекта недвижимости; зарегистрированные права на него; ограничения (обременения) прав; сведения о существующих на момент выдачи выписки правопритязаниях и заявленных в судебном порядке правах требования в отношении данного объекта недвижимости. Поскольку в законе прямо отражено, что в выписке должны содержаться сведения о зарегистрированных правах на объект недвижимости, а не о правах, которые были зарегистрированы ранее, Министерство юстиции Российской Федерации правомерно закрепило в п. 19 Инструкции положение о том, что в выписку вносятся сведения, которые содержатся в соответствующих листах Единого государственного реестра прав на момент подписания выписки. Соответственно, законными являются и предписания абз. 16 п. 20 Инструкции и Приложения № 1 о том, что данная выписка содержит сведения из ЕГРП на указанную в ней дату.

Подтверждением этого является и содержание п. 3 ст. 7 Закона, в силу которого сведения о содержании правоустанавливающих документов, за исключением сведений об ограничениях (обременениях), обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости, выписки, содержащие сведения о переходе прав на объекты недвижимости, а также сведения о признании правообладателя недееспособным или ограниченно дееспособным предоставляются не любым лицам, а только прямо перечисленным в указанной норме Закона. Таким образом, названные в п. 3 ст. 7 Закона сведения относятся к информации ограниченного доступа, право на получение которой имеет лишь определенный круг лиц.

С учетом изложенного, по мнению суда, не могут быть признаны состоятельными и доводы заявителя о противоречии оспариваемых предписаний

Инструкции и Приложения № 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации и нормам Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 194–199 ГПК Российской Федерации, Верховный Суд решил П. в удовлетворении заявления отказать.

Иногда граждане, обращаясь в суд для защиты права на информацию, фактически требуют изменить сами акты органов государственной власти. Например, А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании Приказа Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства имущественных отношений Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральной службы земельного кадастра России от 3 июля 2000 г. № 194/16/1/168 «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав, сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и информации о зарегистрированных правах». Он ссылаясь на то, что в оспариваемом приказе содержится запрет на выдачу копий правоустанавливающих документов правообладателям и запрет на предоставление информации участникам долевого владения, чем нарушены права граждан, в том числе и его (заявителя).

Определением судьи Верховного Суда РФ от 11 февраля 2003 г. отказано в принятии заявления в связи с тем, что заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. В частной жалобе заявитель просил об отмене определения, полагая, что его требования подлежат рассмотрению в Верховном Суде Российской Федерации. Кассационная коллегия нашла определение судьи подлежащим оставлению без изменения⁸⁶.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК Российской Федерации судья отказывает в принятии заявления, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. Как следует из содержания заявления, А. фактически ставил вопрос о том, чтобы обязать Министерство юстиции РФ, Министерство имущественных отношений РФ, Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральную службу земельного кадастра РФ изложить Инструкцию, утвержденную оспариваемым приказом от 3 июля 2000 г., в предлагаемой заявителем редакции, в частности дополнить указанием о предоставлении копий правоустанавливающих документов, а также определить

⁸⁶ Определение от 3 апреля 2003 г. № КА03-118.

порядок и условия предоставления информации о содержании этих документов. Таким образом, заявитель просит внести дополнения в оспариваемый правовой акт.

Между тем разрешение вопросов, связанных с изменением либо дополнением правового акта, не входит в компетенцию судебных органов, поэтому основания для рассмотрения заявления по существу в Верховном Суде Российской Федерации, как и в любом другом суде общей юрисдикции, отсутствуют и в принятии заявления отказано правомерно. Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения трех самостоятельных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), и суды не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность федеральных органов государственной власти.

Открытость органов правопорядка и государственной безопасности

Если для всей системы исполнительной власти характерна значительная информационная закрытость, то органы, обеспечивающие внутреннюю безопасность страны, традиционно выходят в этом отношении в лидеры. Из этого, однако, не следует, что они должны быть полностью закрытыми от общества и, следовательно, бесконтрольными.

Так, общественное мнение и общественная критика существенно влияют на эффективность как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности. Своевременное реагирование милиции на критические замечания и рациональные предложения, высказываемые гражданами в связи с ее деятельностью, способствует не только исправлению ошибок и предупреждению их нежелательных последствий, но и укреплению законности, служебной дисциплины, повышению ответственности сотрудников милиции. Для информирования населения о положении дел в сфере обеспечения общественной безопасности используются каналы «прямой» телефонной связи с гражданами, предусматриваются меры по улучшению пропаганды среди населения работы органов внутренних дел и общественных формирований по укреплению законности и правопорядка, охране прав, свобод и законных интересов граждан.

Органы внутренних дел, с учетом особенностей социально-экономического и культурного развития того или иного региона, сложившихся местных традиций, используют различные формы взаимодействия со средствами массовой информации, трудовыми коллективами, населением по месту жительства: регулярные встречи (брифинги, пресс-конференции, интервью) руководителей и ответственных работников органов внутренних дел различного уровня с представителями средств массовой информации, творческих союзов, органи-

заций и населением для информирования их об особенностях оперативной обстановки, положительных результатах и имеющихся проблемах деятельности органов внутренних дел. Не менее важными являются выступления в центральной и местной печати, по радио, телевидению представителей органов внутренних дел по актуальным вопросам обеспечения общественной безопасности и укрепления законности⁸⁷.

Статья 21 Закона Российской Федерации «О безопасности» в общей форме предусматривает общественный контроль за деятельностью по обеспечению безопасности. Согласно данной статье общественные и иные объединения и организации, граждане Российской Федерации имеют право на получение ими в соответствии с действующим законодательством информации о деятельности органов обеспечения безопасности.

Согласно ст. 30 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» информация о служебно-боевой деятельности соединений, воинских частей (подразделений), военных образовательных учреждений высшего профессионального образования и учреждений внутренних войск может предоставляться только с разрешения командира соответствующего соединения, воинской части (подразделения), начальника военного образовательного учреждения высшего профессионального образования или учреждения внутренних войск в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации.

В судах неоднократно рассматривались дела, связанные с признанием недействительными различных положений нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. На одном из таких дел, касающемся процедуры рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности, целесообразно остановиться подробнее.

Общероссийское общественное движение «За права человека» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании частично недействительным п. 3 Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах федеральной службы безопасности, утвержденной Приказом ФСБ России от 4 декабря 2000 г. № 613, поскольку оспариваемые положения Инструкции противоречат действующему законодательству и нарушают права граждан. Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований⁸⁸.

Согласно п. 3 Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности обраще-

⁸⁷ См.: *Воронов А.М., Кожуханов Н.М.* Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // *Российский следователь*. 2005. № 7.

⁸⁸ Решение от 24 апреля 2001 г. № ГКПИ2001-746.

ния, не содержащие личной подписи автора, его фамилии, имени и отчества, а также данных о месте его жительства (работы, учебы), признаются анонимными и не рассматриваются. Решение об этом принимает начальник органа безопасности или его заместитель. Регистрация таких обращений осуществляется в порядке, установленном Инструкцией, после чего они уничтожаются, за исключением тех анонимных обращений, в которых содержатся признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также сведения о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших (такие анонимные обращения направляются для проверки в соответствующие подразделения органов безопасности либо по подследственности). Коллективными обращениями признаются обращения, поданные от имени двух и более лиц.

Как пояснили в суде представители ФСБ России, данное положение соответствовало действовавшему в то время Указу Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». При этом обязательное уничтожение анонимных обращений после их регистрации в полной мере соответствует конституционным требованиям о запрете на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия и направлено на защиту прав и свобод граждан.

Из объяснений представителя ООД «За права человека» следует, что заявителя не устраивает сам факт регистрации анонимных обращений в органах безопасности, а также допущенные в п. 3 Инструкции исключения в отношении анонимных обращений, в которых содержатся признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также сведения о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, когда такие обращения не уничтожаются, а направляются для проверки в соответствующие подразделения органов безопасности либо по подследственности.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» обязывал государственные органы при рассмотрении обращений граждан внимательно разбираться в их существе, в случае необходимости требовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, осуществлять другие меры для объективного разрешения вопроса, принимать обоснованные решения, обеспечивать своевременное и правильное их исполнение, сообщать гражданам в письменной или устной форме о принятых решениях. Согласно ч. 3 ст. 2 этого указа письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы, данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмот-

рению не подлежит. Оспариваемые положения п. 3 Инструкции не предусматривают рассмотрение анонимных обращений.

По мнению Верховного Суда, факт регистрации анонимных обращений в органах безопасности и направление анонимных обращений, в которых содержатся признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также сведения о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, для проверки в соответствующие подразделения органов безопасности либо по подследственности не противоречат действующему законодательству и не нарушают прав и свобод граждан.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» определяет оперативно-розыскную деятельность как вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим федеральным законом в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств (ст. 1).

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и ст. 10 Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» органы ФСБ осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий названы в ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». В частности, к ним относятся ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Учитывая, что положения оспариваемого нормативного акта не противоречат действующему законодательству, приняты ФСБ России в пределах полномочий федерального органа исполнительной власти и не нарушают права и свободы граждан, Верховный Суд пришел к выводу, что заявление ООД «За права человека» не подлежит удовлетворению.

Открытость органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Конституцией или уставом субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Федерации. Наименования высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации различны — президент республики, глава республики, глава правительства республики, губернатор, глава администрации края, области, автономного округа, губернатор г. Санкт-Петербурга, мэр г. Москвы.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом, возглавляющим всю систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом в соответствии с конституцией или уставом субъекта Федерации.

Пунктом 6 рассмотренного ранее Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с учетом этого постановления.

Однако следует заметить, что и ранее во многих субъектах Российской Федерации на уровне как региональных законов, так и актов самих органов исполнительной власти решались вопросы их информационной открытости.

Согласно ст. 6 Закона города Москвы от 31 марта 2004 г. № 20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы» в целях информирования граждан о своей деятельности Правительство Москвы создает и поддерживает официальный сайт в Интернете, размещает на нем информацию в соответствии с требованиями этого закона и обеспечивает ее регулярное обновление.

К информации, обязательной для размещения на официальном сайте Правительства Москвы, относятся:

- тексты законов и иных нормативных правовых актов города Москвы (включая сведения о внесении в них изменений и дополнений, а также о признании их утратившими силу либо недействующими);
- сведения об органе власти, включая информацию о его структуре и функциях, почтовом и электронном адресах, а также о номере телефона, по которому предоставляется справочная информация о данном органе власти;

- сведения о руководителях органов исполнительной власти города Москвы (фамилии, имена и отчества, краткие биографические данные, время и место приема ими граждан);
- тексты официальных заявлений и выступлений руководителей органов власти, публикуемых в средствах массовой информации;
- сведения об основных мероприятиях, организуемых органами власти;
- сведения о законопроектной деятельности органов власти;
- сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию и динамику развития отрасли (сферы управления), входящей в компетенцию органа власти, а также прогнозы развития данной отрасли (сферы управления), подготовленные органом власти;
- сведения об открытых конкурсах (тендерах, аукционах, торгах), проводимых органами власти;
- квалификационные требования к кандидатам на замещение должностей государственной службы города Москвы и порядок поступления на нее;
- формы документов, установленных для представления гражданами и организациями в органы власти и подведомственные им организации, а также инструкции по их заполнению;
- перечень информационных ресурсов органов власти.

Распоряжением главы Администрации (губернатора) Томской области от 10 февраля 2003 г. № 70-р «Об организации информационного обеспечения деятельности Администрации области» утвержден Порядок организации информационного обеспечения деятельности Администрации области. Этот Порядок утверждает организационную схему подготовки и размещения информационных материалов в средствах массовой информации, на ленте новостей и официальном информационном сайте Администрации области.

Сотрудники, ответственные за информационное обеспечение деятельности структурных подразделений Администрации области и специалисты по связям с общественностью органов местного самоуправления:

- по мере необходимости, но не реже одного раза в неделю представляют в департамент первичную информацию в виде пресс-релизов о событиях и мероприятиях, которые состоялись в подразделениях/муниципальных образованиях и нуждаются в освещении средствами массовой информации. Первичную информацию в виде пресс-релизов об особо значимых событиях или событиях, состоявшихся помимо запланированных на неделю, представляют в департамент день в день либо на следующий день после события;
- еженедельно по понедельникам представляют в департамент перечень планируемых на текущую неделю материалов для размещения на ленте новостей, официальном информационном сайте Администрации области

и в средствах массовой информации, а также сами материалы (тематические, статистические, информационные и другие);

- ежемесячно до 25-го числа текущего месяца представляют в департамент планы мероприятий на предстоящий месяц и квартал, проводимых в подразделениях или муниципальных образованиях;
- оказывают содействие в подготовке материалов для средств массовой информации сотрудникам департамента и журналистам.

Обращает на себя внимание тот факт, что названное постановление регламентирует не только деятельность сотрудников Администрации области, но и муниципальных служащих. Так, установлено, что специалисты по связям с общественностью органов местного самоуправления координируют деятельность средств массовой информации, находящихся на территории муниципального образования, способствуют своевременному размещению в средствах массовой информации материалов, поступающих из департамента, проводят акции и информационные кампании в соответствии с медиа-планами, разработанными департаментом.

3.3. Информационная открытость судебной власти

Одной из важнейших гарантий демократии является свободный доступ граждан к правосудию. Этот принцип закреплен как в общепризнанных нормах международного права, так и в Конституции Российской Федерации и соответствующем российском законодательстве, что имеет прямое отношение и к предоставлению информации о деятельности судов.

В п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах указано:

«...Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми».

Многие ученые и юристы-практики в своих публикациях отмечают имеющуюся в настоящее время проблему доступности, или «прозрачности», актов правосудия для широкой публики⁸⁹. Следует заметить, что далеко не всеми специалистами, особенно самими судьями, поддерживается широкая информационная открытость судов. Например, по мнению судьи Северо-Кавказского окружного военного суда И. Фаргиева, суды районов, городов, областей, краев (республик), военных судов рассматривают дела, «прозрачность» решений по которым не только нецелесообразна, но в отдельных случаях может причинить вред конкретной личности, государству, обществу. Так, вряд ли представляют общественный интерес решения районного суда о расторжении брака между М. и Н., о разделе между ними имущества либо об установлении факта безвестного отсутствия К. По логике юристов, предлагающих тотальную публикацию всех судебных решений в Интернете и в периодической печати, подобного рода решения также должны быть обнародованы⁹⁰. Кроме того, отдельные судебные решения могут содержать конфиденциальную информацию о личной жизни участников процесса (подсудимого, потерпевшего, свидетелей, истцов, ответчиков и т.д.), которая далеко не всегда добровольно предоставлена допрошенными лицами «и в большинстве своем получена в принудительном порядке»⁹¹.

Однако в целом анализ законодательства и практики деятельности судов показывает, что в настоящее время судебная власть предпринимает реальные, хотя, возможно, не всегда достаточные шаги по информированию граждан о своей деятельности.

Постановлением Совета судей Российской Федерации от 16 ноября 2001 г. № 60 была утверждена Концепция информационной политики судебной системы. Эта Концепция является выражением официальных взглядов судейского сообщества России на цели, задачи, принципы и основные направления работы в информационной сфере, представляющей собой совокупность информации (информационных ресурсов), субъектов, осуществляющих сбор, и распространение информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных и правовых отношений.

Непосредственно под информационной политикой судебной системы понимается проведение комплекса мероприятий нормативно-правового, организационного, научно-исследовательского, издательского и иного характера, направленных на гармонизацию отношений судебной власти и общества, по-

⁸⁹ См. подробнее: *Бозров В.* Гласность и тайна в уголовном производстве // Российская юстиция. 2002. № 2; *Горбуз А.* Доступность судебного решения // Там же. 2001. № 1; *Емельянов В.* Судебная власть и средства массовой информации // Там же. 2001. № 9; *Михайлов А.* Доступ к информации государственных органов // Законность. 2001. № 2.

⁹⁰ См.: *Фаргиев И.* Судебные решения и вопросы защиты личных данных // Российская юстиция. 2003. № 8. С. 28.

⁹¹ *Бозров В.* Указ. соч. С. 34.

нимание гражданами сложности проводимой в государстве судебной реформы, пропаганду идей правосудия, а также на объективное освещение деятельности судов в средствах массовой информации.

В Концепции признано, что негативное отношение к судам отчасти является следствием информационной закрытости последних. Между судьями и журналистами зачастую нет взаимопонимания, складываются настороженные, а порой и конфликтные отношения. Во многом это объясняется тем, что информационная работа внутри самой судебной системы до настоящего времени ведется разобщенными силами и средствами, которыми располагают высшие суды, федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, система Судебного департамента. Малоэффективной, в смысле защиты интересов судебной системы в информационном пространстве, оказалась ранее сделанная ставка судейского сообщества на взаимодействие с творческими объединениями, специализирующимися на освещении деятельности судов.

Основные проблемы деятельности судебной системы в информационной сфере, требующие правового или ведомственного регулирования, сегодня связаны:

- с аккредитацией представителей средств массовой информации при судебных органах и органах Судебного департамента;
- определением порядка доступа к судебной информации представителей средств массовой информации и иных категорий пользователей;
- организацией работы журналистов во время судебных заседаний;
- реализацией положений федерального законодательства по вопросам информации, затрагивающих интересы судебной власти;
- осуществлением программ поддержки информационной работы в судебных органах и системе Судебного департамента.

Необходимо также заметить, что Верховный Суд Российской Федерации разработал и внес в Государственную Думу проект федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации». Законопроект гарантирует всем желающим свободный доступ в залы суда, а судей обязывает публиковать решения в Интернете. В документе детально расписано, какие именно сведения должны быть доступными, в том числе и в Интернете. Это, например, расписание процессов (где и когда какое дело будет слушаться), судебные акты, сведения о составе суда. Должны быть легкодоступны и биографические данные судей. В законопроекте также указано, что принимать заявления граждан будут не сами судьи, а сотрудники в специальных приемных для граждан. Причем они обязаны не просто вежливо встречать граждан, но и давать при необходимости подробные консультации.

Председатель Верховного Суда Российской Федерации В. Лебедев говорит:

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

«...мы будем настаивать на том, чтобы в судах были работники аппарата, которые смогли бы дать консультацию пришедшему в суд гражданину: какие документы ему необходимо получить, где и в какую судебную инстанцию обратиться. Это не адвокат, а человек, который доходчиво и ясно объяснит, что делать, чтобы дело быстрее попало к судье. Там, где у граждан нет возможности получить информацию, будут внедрены информационные киоски — это справочно-электронные системы, которые дают ответ на вопросы, где и когда рассматривается дело, каким судьей, когда можно получить решение»⁹².

По нашему мнению, разработка указанного проекта федерального закона — событие положительное, поскольку в этом документе можно закрепить механизм предоставления информации о деятельности судебной власти Российской Федерации. Однако более логичным нам видится принятие общего федерального закона, в котором открытость судебной власти была бы урегулирована одним из разделов. Ведь сами принципы информационной открытости являются общими для всех ветвей и уровней власти. Во многом схож и механизм предоставления информации.

Не остаются в стороне от вопросов информационной открытости судебной власти и арбитражные суды. За последние годы значительно активизировалась работа арбитражных судов, связанная с передачей электронным СМИ судебных актов с целью формирования банка данных судебной практики. Деятельность судов в этом направлении не только способствует формированию единообразной судебной практики, но и содействует предупреждению правонарушений, оказывает влияние на профессиональный рост работников судов, сокращает количество необоснованных обращений в суд, предоставляет гражданам возможность реализовать их конституционные права на свободное получение судебно-правовой информации. В письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. № С1-7/УП-104 «К вопросу о публикации судебных актов арбитражных судов» отмечено, что, осознавая большую значимость и актуальность данного процесса как для судов, так и для неограниченного количества потребителей судебной информации, суды могут активно содействовать его дальнейшему развитию, не нарушая при этом конституционных прав и свобод участников арбитражного процесса, ограничение которых допустимо только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов организаций и физических лиц.

Разбирательство арбитражными судами дел в соответствии с требованиями указанных нормативных правовых актов уже само по себе обеспечивает конс-

⁹² Получи приговор по Интернету. Вячеслав Лебедев намерен облегчить доступ граждан к правосудию // Российская газета. 2006. 15 авг.

титущонное право каждого на свободное получение судебной информации. Между тем достижения современной науки и техники позволяют реализовать данное право более полно путем передачи для опубликования на электронных носителях практически неограниченного количества решений и постановлений, принимаемых арбитражными судами.

Так, в электронных средствах информации уже размещено свыше 100 тыс. судебных актов (более 4 тыс. постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по конкретным делам и более 105 тыс. постановлений федеральных арбитражных судов округов). Предоставление электронным средствам информации возможности размещать в компьютерных базах данных судебные акты практикуют арбитражные суды Республики Башкортостан, Республики Карелия, Архангельской, Вологодской, Ивановской, Калининградской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Псковской, Ростовской, Самарской, Тверской, Ярославской областей, Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Рассмотрение арбитражными судами большого количества дел требует установления определенных подходов к регулированию процесса размещения информации в электронных базах данных. Прежде всего, принимая решение о предоставлении электронным средствам информации судебных актов, арбитражным судам следует отдавать предпочтение решениям и постановлениям, которые формируют судебную практику, связаны с применением нового законодательства, затрагивают определенные публичные интересы, имеют общественное значение или касаются важных социальных проблем.

Как показывает практика, федеральные арбитражные суды Волго-Вятского, Восточно-Сибирского, Северо-Западного округов передают для публикации полные тексты решений, федеральные арбитражные суды Дальневосточного, Западно-Сибирского, Московского, Поволжского, Северо-Кавказского, Уральского, Центрального округов идут по пути публикации извлечений из судебных актов. Публикация судебных актов в виде извлечений требует единого подхода к этой работе (выработки соответствующих правил, критериев, определения процедуры согласования текста извлечений, назначения ответственных за проведение этой работы лиц или структурных подразделений и т.п.). Документ должен содержать ссылки на то, что он опубликован не полностью.

Активная работа судов, связанная с публикацией судебных актов, свидетельствует об открытом характере судебной системы, возможности осуществления общественного контроля за качеством правосудия, способствует формированию доверия к судам, является средством правового воспитания участников экономических отношений.

Основные требования к обеспечению открытости деятельности судов в процессуальном плане федеральным законодательством в определенной степени урегулированы. В ст. 123 Конституции Российской Федерации закреплено правило, согласно которому разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Это конституционное положение конкретизируется в федеральном законодательстве.

Статья 5 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в числе основных принципов деятельности Конституционного Суда называет гласность, а раскрывается этот принцип в ст. 31: дела в заседаниях Конституционного Суда рассматриваются открыто, проведение закрытых заседаний допускается лишь в случаях, предусмотренных данным федеральным конституционным законом.

Согласно ст. 9 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Статьей 6 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» установлено, что деятельность арбитражных судов в Российской Федерации строится в том числе и на основе принципа гласности разбирательства дел.

Во всех процессуальных кодексах есть отдельные статьи, посвященные гласности судебного разбирательства. В них также четко закрепляется, что разбирательство дел во всех судах открытое. Естественно, что при этом в каждом из кодексов устанавливается перечень исключений из этого правила. Наиболее короткий перечень закреплен в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации. Согласно ст. 11 этого Кодекса разбирательство дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, если открытое разбирательство дела может привести к разглашению государственной тайны, в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, а также при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны.

В ст. 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации закреплено, что разбирательство в закрытых судебных заседаниях осуществляется по делам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, тайну усыновления (удочерения) ребенка, а также по другим делам, если это предусмотрено федеральным законом. Разбирательство в закрытых судебных заседаниях допускается и при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых спо-

собно помешать правильному разбирательству дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн или нарушение прав и законных интересов гражданина. О разбирательстве дела в закрытом судебном заседании в отношении всего или части судебного разбирательства суд выносит мотивированное определение.

Самый подробный перечень случаев, когда закрытое судебное разбирательство допускается на основании определения или постановления суда, установлен в ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации:

- 1) разбирательство уголовного дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;
- 2) рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими 16 лет;
- 3) рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;
- 4) закрытого судебного разбирательства требуют интересы обеспечения безопасности участников процесса и/или их близких.

При этом в определении или постановлении суда о проведении закрытого разбирательства должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых суд принял данное решение.

Процессуальные кодексы гарантируют право заинтересованных лиц и иных граждан фиксировать ход судебного разбирательства различными средствами. При этом вести письменные записи и звукозапись можно без всяких условий, а фотографировать, осуществлять видеозапись и/или киносъемку допускается с разрешения председательствующего в судебном заседании в соответствии со ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Кроме этого Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации без разрешения суда не допускают трансляции судебных заседаний по радио и телевидению.

Как правило, судебные акты оглашаются публично. Наиболее открыты в этом отношении Конституционный Суд Российской Федерации и арбитражные суды. В соответствии со ст. 31 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения, принятые как в открытых, так и в закрытых заседаниях провозглашаются публично, а в ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что судебные акты арбитражным судом объявляются публично. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусматри-

вайт только одно исключение из правила открытости объявления решений судов — если такое объявление решений затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних (ст. 10). Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации оставляет решение данного вопроса на усмотрение самого суда. Так, согласно ст. 241 УПК РФ в случае рассмотрения уголовного дела в закрытом судебном заседании на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора.

Важно заметить, что открытость судопроизводства в России должна обеспечиваться не только непосредственно судьями, но и всеми сотрудниками аппаратов судов. В этой связи нельзя не признать положительным тот факт, что в Правилах поведения работников аппарата суда, утвержденных Постановлением Совета судей Российской Федерации от 27 апреля 2006 г. № 156, имеются положения, направленные на обеспечение информационной открытости судов.

Согласно п. 4.11 указанных Правил работник аппарата суда не вправе разглашать или использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшую ему известной в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство, а также не должен использовать такую информацию в целях получения личной выгоды. Конфиденциальная информация включает в себя в том числе информацию о судебных делах, информацию, относящуюся к деятельности судей, работников аппарата, иных работников суда. В необходимых случаях работник аппарата суда должен обратиться к своему непосредственному руководству за разъяснением, какая информация является конфиденциальной или какие материалы следует обозначить как конфиденциальные. Конфиденциальная информация, доступная работнику суда в связи с исполнением должностных обязанностей, должна предоставляться только уполномоченным на то лицам.

Работникам аппарата суда запрещается инициировать либо передавать информацию от сторон по делу, свидетелей или адвокатов судьям, присяжным заседателям или другим лицам в пользу одной из сторон процесса. Каждый работник аппарата суда обязан сообщить конфиденциальную информацию непосредственному руководству в том случае, если он считает, что данная информация является либо может являться доказательством нарушения закона или профессиональной этики.

В соответствии с п. 4.12 Правил работник аппарата суда должен соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. Информация, предоставляемая гражданам, участникам

судебного разбирательства, судьям, работникам аппарата суда, персоналу, должна соответствовать требованиям достаточности (не должна быть излишне краткой, но и не избыточной) и достоверности (не должна требовать перепроверки).

В Правилах приводится и перечень действий, не разрешенных работнику суда. Он не вправе делать публичные заявления по существу дел, находящихся в производстве суда, комментировать судебные решения, подвергать сомнению судебные решения, критиковать профессиональные действия судей и работников аппарата суда, а также допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая суд, в котором работник суда замещает должность гражданской службы. Данное ограничение не распространяется на публичные заявления, сделанные в порядке исполнения служебных обязанностей в суде. Все запросы об информации, поступающие от средств массовой информации, должны отсылаться работником аппарата суда уполномоченным на то лицам.

Важным составным элементом открытости судов является также деятельность органов, непосредственно обеспечивающих деятельность судебной власти. Например, приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 декабря 1998 года № 120 утверждена Инструкция о порядке приема граждан в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации. Согласно данной Инструкции должностные лица Судебного департамента, осуществляющие прием граждан, в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», обязаны принимать меры к восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, давать посетителям консультации и разъяснения по вопросам, относящимся к компетенции Судебного департамента.

При невозможности разрешения на личном приеме обращения по существу от посетителя принимается письменное заявление, предложение, жалоба, рассмотрение которых входит в компетенцию Судебного департамента, либо заявителю разъясняется его право обратиться в соответствующие органы.

Письменные обращения, полученные на личном приеме, передаются в отдел по работе с обращениями граждан и приему посетителей Управления делами, где они регистрируются и передаются на исполнение в установленном порядке. На письменных обращениях, полученных с личного приема, проставляются дата и штамп «Личный прием». Корреспонденция, полученная на личном приеме, рассматривается в первоочередном порядке и ставится на контроль исполнения.

Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки или изучения. На устные обращения граждан, как правило, дается ответ в устной форме.

Прием граждан осуществляют генеральный директор Судебного департамента, его заместители, руководители подразделений Судебного департамента, специалисты отдела по работе с обращениями граждан и приему посетителей Управления делами, а в исключительных случаях — также специалисты других подразделений. Место для приема граждан отводится в помещении, для входа в которое не требуется предъявлять пропуск. Время приема посетителей руководителями Судебного департамента устанавливается приказом генерального директора. Для удобства посетителей руководители управлений, отделов, их заместители, специалисты личный прием проводят ежедневно, кроме праздничных и выходных дней, в соответствии с графиками, утвержденными руководителями структурных подразделений Судебного департамента.

Распорядок и графики приема посетителей доводятся до сведения граждан через информационные витрины, размещаемые при входе в Судебный департамент. Иногородние посетители принимаются в Судебном департаменте в день их обращения. Прием граждан осуществляется в порядке очередности. Запись на прием ведут специалисты отдела по работе с обращениями граждан и приему посетителей Управления делами ежедневно с 9:30 до 17:30 (кроме праздничных и выходных дней), в пятницу — с 9:30 до 16:15.

Посетитель предъявляет документ, удостоверяющий личность, сообщает адрес постоянного места жительства, место работы и должность, излагает суть обращения. Работник Судебного департамента, проводящий прием, сообщает посетителю свои фамилию, имя, отчество и должность, дает в пределах своих полномочий разъяснения по поставленным вопросам. Данные о посетителе, краткое содержание обращения заносятся в журнал учета приема граждан в Судебном департаменте и в систему электронных средств регистрации, учета и обработки обращений граждан.

После всестороннего изучения и анализа обращения посетителя работник, осуществляющий личный прием, принимает в пределах своей компетенции одно из следующих решений: удовлетворяет просьбу посетителя, сообщает ему порядок и сроки исполнения принятого решения; направляет посетителя, по предварительной договоренности, в соответствующее подразделение Судебного департамента для разрешения вопроса по существу; разъясняет, в какую организацию, учреждение следует обратиться посетителю, если разрешение данного вопроса не входит в компетенцию Судебного департамента.

По просьбе заявителя он может быть принят генеральным директором, его заместителями или руководителем соответствующего подразделения Судебного департамента в установленные для этих должностных лиц дни и часы приема.

На запрос посетителя сотрудники отдела по работе с обращениями граждан и приему посетителей Управления делами обязаны представить ему информацию о состоянии дел по исполнению обращения.

Руководители и работники Судебного департамента, находящиеся в командировках в органах и учреждениях Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, вправе проводить личный прием граждан на местах. В этом случае в отдел по работе с обращениями граждан и приему посетителей передаются сведения о месте и времени приема, количестве принятых лиц и результатах рассмотрения обращений.

Нередко вопросы деятельности судов сами становятся предметом судебного разбирательства. Так, Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими п. 12.1 и 12.4 Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденной Приказом генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 апреля 2003 г. № 36 в части ограничения права на ознакомление с материалами судебных дел, рассматриваемых (рассмотренных) в открытом судебном заседании, и получение копий судебных решений и других документов из этих дел любыми заинтересованными лицами и журналистами, а также п. 16.1 и 16.4 Временной инструкции по делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденной Приказом этого же Судебного департамента от 28 декабря 1999 г. № 169, в той же части, что и в указанной выше Инструкции.

Он сослался на то, что оспариваемые пункты Инструкции и Временной инструкции в названной части не соответствуют законодательству Российской Федерации и без законных оснований ограничивают права граждан и журналистов на беспрепятственное ознакомление с материалами судебных дел и получение ими копий судебных решений и других документов по делам, рассмотренным в открытом судебном заседании.

Верховный Суд Российской Федерации нашел данное заявление не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям⁹³.

Как было установлено судом, Приказом генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде от 29 апреля 2003 г. № 36 была утверждена Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде, сог-

⁹³ Решение от 2 ноября 2004 г. № ГКПИ04-1313.

ласно п. 12.1 которой судебные дела выдаются для ознакомления в помещении суда при предъявлении: обвиняемыми, подсудимыми, осужденными, оправданными, потерпевшими, сторонами по делу, третьими лицами и их законными представителями по уголовным и гражданским делам — документа, удостоверяющего личность; адвокатами, выступающими по делам в суде первой и апелляционной инстанций, а также адвокатами, знакомящимися с делами, оконченными производством, — ордера юридической консультации и удостоверения личности; другими лицами, выступающими по гражданским делам, гражданскими истцами, ответчиками и их представителями, выступающими по уголовным делам, делам об административных правонарушениях, — доверенности на ведение дела и документа, удостоверяющего личность; судьями и другими ответственными работниками вышестоящих судов, прокурорами, работниками системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации — удостоверения личности; общественными обвинителями и защитниками — документов, удостоверяющих личность и полномочия.

Абзацем 1 п. 12.4 той же Инструкции предусмотрено, что отдельные документы из судебных дел, а также заверенные копии этих документов и письменные справки по делам выдаются уполномоченным работником отдела делопроизводства суда и архивариусом обвиняемым, подсудимым, осужденным, оправданным, потерпевшим, сторонам по гражданскому делу и их представителям по письменному заявлению с разрешения председателя суда или его заместителя, а по нерассмотренным делам — председательствующего по делу судьи с оплатой в надлежащих случаях государственной пошлины.

Приказом генерального директора этого же департамента от 28 декабря 1999 г. № 169 была утверждена Временная инструкция по делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, п. 16.1 и 16.4 которой предусмотрен аналогичный, что и указанными пунктами названной выше Инструкции, порядок ознакомления с судебными делами и круг лиц, которые могут быть ознакомлены с ними и которым могут быть выданы копии судебных документов из рассмотренных дел.

По утверждению представителей Судебного департамента, указанный в оспариваемых пунктах Инструкции и Временной инструкции круг лиц, имеющих право знакомиться с материалами судебных дел и получать копии процессуальных и иных документов, фактически повторяет круг лиц, перечисленный в нормах Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которым предоставлены такие права.

Оспариваемые положения названных инструкций не препятствуют журналистам получать необходимую информацию и копии судебных решений

по рассмотренным делам в пределах и порядке, предусмотренных Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», и в связи с этим они охраняемых законом прав заявителя не нарушают. Эти утверждения представителей Судебного департамента материалами дела не опровергнуты. Анализ содержания оспариваемых пунктов указанных инструкций также свидетельствует об их соответствии действующему законодательству Российской Федерации.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что предусмотренных в п. 2 ст. 253 ГПК РФ оснований для признания оспариваемых пунктов Инструкции и Временной инструкции недействующими не имеется. Довод заявителя о том, что оспариваемые пункты инструкций без законных оснований ограничивают его права как журналиста на ознакомление с рассмотренными судебными делами и получение из них копий судебных решений и других документов, не может быть признан обоснованным. В частности, согласно ст. 35 ГПК РФ имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них и снимать копии только лица, участвующие в деле.

Лицами, участвующими в деле, в силу ст. 34 ГПК Российской Федерации являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным ст. 4, 46 и 47 ГПК РФ, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Из содержания приведенных норм закона следует, что законодателем установлен исчерпывающий состав лиц, участвующих в деле, и только этим лицам предоставлено право знакомиться с материалами судебного дела и получать копии судебных решений и других документов. Таким же образом определен круг этих лиц и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Исходя из этого суд не согласился с утверждением заявителя в той части, что любое заинтересованное лицо (гражданин) наряду с лицами, участвующими в деле, вправе знакомиться с материалами судебных дел и получать копии судебных документов, поскольку круг лиц, обладающих такими процессуальными правами, как отмечалось выше, определен законом и не может быть произвольно расширен.

Что касается ссылки заявителя на ограничение оспариваемыми пунктами инструкций права журналистов на ознакомление с материалами судебных дел и получение копий судебных документов, то с ней нельзя согласиться, поскольку данные пункты инструкций каких-либо прямых ограничений для журналистов по этому вопросу не содержат.

Вопросы, связанные с получением журналистами необходимой информации, правом на ознакомление с материалами судебных дел и получение судеб-

ных документов, как это следует из материалов дела, регулируются Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации». В пределах и в порядке, предусмотренных названными федеральными законами, журналисты, в том числе и заявитель, вправе получать соответствующую информацию по судебным делам и копии судебных документов, и в этом оспариваемые пункты названных инструкций им не препятствуют. Данное обстоятельство подтвердили в судебном заседании и представители Судебного департамента.

Довод заявителя и его представителей о том, что существующий порядок ознакомления с материалами судебных дел и получения копий судебных документов не обеспечивает беспрепятственного получения необходимой информации и осложняет ее получение, также не может служить основанием к удовлетворению заявленного требования.

Не может служить основанием к этому и то обстоятельство, что отдельные работники судов препятствуют журналистам в получении вышеназванной информации и документов, поскольку в этом случае заявитель не лишен возможности обратиться за защитой своего права непосредственно к председателю этого суда либо с заявлением об обжаловании таких действий в соответствующий районный суд.

Не противоречат, по мнению суда, оспариваемые положения инструкций и указанным в заявлении нормам международного права, так как эти положения инструкций не затрагивают основных принципов осуществления правосудия (открытость, публичность), на что указывает заявитель, а лишь регулируют вопросы делопроизводства в судах и подтверждают установленные процессуальным законодательством права лиц, участвующих в деле, на ознакомление с материалами судебных дел и получение судебных документов при предоставлении ими соответствующих документов, удостоверяющих личность.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 194–198 и п. 1 и 2 ст. 253 ГПК РФ, Верховный Суд решил заявление Н. оставить без удовлетворения.

Разумеется, исключительно путем повышения уровня информационной открытости нельзя решить все имеющиеся в настоящее время проблемы судебной власти. К сожалению, до сих пор многочисленны случаи нарушения судьями прав и законных интересов граждан. Например, только в Москве за первое полугодие 2006 г. поступила 231 жалоба на действия судей. По словам председателя Московского городского суда Ольги Егоровой, «больше всего жалуются на хамство, волокиту и нарушение трудовой дисциплины, отказ отвечать на вопросы»⁹⁴. Но, представляется, если судья будет знать, что все его решения открыты для общества, это уже будет способствовать уменьшению числа указанных нарушений.

⁹⁴ Москвичи недовольны хамством судей // Вечерняя Москва. 2006. 9 авг.

3.4. Информационная открытость органов местного самоуправления

Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы публичной власти трех уровней — федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Именно местная (муниципальная) власть является ближайшим к гражданину уровнем публичной власти.

В п. 6 ст. 3 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было прямо указано, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом. В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое положение прямо не закреплено. В то же время в этом законе закреплены гарантии по опубликованию (обнародованию) важных для местного сообщества решений.

Принятие 6 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) стало значительным этапом в развитии правовых основ местного самоуправления в России. По существу, данный федеральный закон стал основой проведения широкомасштабной реформы местного самоуправления в Российской Федерации — он устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления. Предусматривается также значительное увеличение регламентации отдельных аспектов местного самоуправления муниципальными правовыми актами. Но далеко не все муниципальные образования (особенно небольшие) обладают достаточными возможностями для должной подготовки такой документации. Поэтому со стороны государства необходим комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание следует уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению деятельности органов местного самоуправления. Необходима и консультационная помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям со стороны федеральных органов государственной власти и научных центров, включая разработку модельных актов для местного самоуправления.

Также федеральным и региональным органам государственной власти целесообразно разрабатывать модельные (типовые) муниципальные правовые акты городского округа, муниципального района, поселения. В данных документах в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ, других федеральных и региональных законов должны содержаться необходимые положения относительно решения вопросов местного значения, а также предоставления информации о решениях органов местного самоуправления, что будет способствовать более результативному участию населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

Обязанность органов местного самоуправления предоставлять информацию по широкому кругу вопросов установлена в ряде федеральных законов. В соответствии со ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства, поскольку в этом случае законные интересы землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть затронуты в результате возможного изъятия этих участков для государственных и муниципальных нужд. Если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует об этом собственников данных земельных участков. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 165 Жилищного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления и управляющие организации обязаны предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, о размерах оплаты в соответствии с этими ценами и тарифами, об объеме, перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ, а также о ценах и тарифах на предоставляемые коммунальные услуги и размере оплаты этих услуг.

На местном уровне предоставление информации о решениях муниципальной власти тесным образом связано с подконтрольностью и подотчетностью органов местного самоуправления перед населением. В ст. 21 Устава муниципального образования «Город Вологда» закреплено, что органы и должностные лица местного самоуправления (глава города и администрация города), депутаты Вологодской городской думы обязаны ежегодно, но не позднее одного месяца после утверждения отчета об исполнении бюд-

жета города за предыдущий год представить отчет о своей деятельности населению Вологды.

Вологодская городская дума и глава города представляют отчет населению либо путем его опубликования в печатном средстве массовой информации, используемом для опубликования муниципальных нормативных правовых актов, либо путем обнародования на официальных сайтах органов местного самоуправления Вологды в Интернете. Отчет городской администрации является составной частью отчета главы города. Депутат Вологодской городской думы отчитывается перед населением непосредственно на собрании граждан, проживающих на территории избирательного округа, о месте и времени проведения такого собрания население оповещается заблаговременно, но не позднее чем за две недели до отчета. После собрания депутат может распространить отчет о своей деятельности в письменном виде.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Подотчетность главы муниципального образования, как правило, устанавливается в следующих формах: информирование населения о текущей работе через средства массовой информации; проведение встреч с населением; ответы на запросы отдельных депутатов и представительного органа муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования; представление главой муниципального образования представительному органу ежегодного отчета о своей деятельности, деятельности администрации муниципального образования и ее структурных подразделений, о выполнении планов и программ социально-экономического развития муниципального образования.

Анализ муниципального правотворчества показывает, что чаще всего принимаются акты, регулирующие порядок предоставления информации о проведенных торгах (конкурсах) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд. Например, Постановление мэра Калининграда от 13 сентября 1999 г. № 3414 «О предоставлении информации по проведенным торгам (конкурсам) на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд» принято в целях контроля за ходом исполнения Указа Президента РФ № 305 от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» в соответствии с Постановлением главы администрации (губернатора) Калининградской области от 21 июня 1999 г. № 346 «О конкурсах по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и письмом Калининградского областного комитета государственной статистики от 26 мая 1999 г.

Пунктом 6 рассмотренного ранее Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» органам местного самоуправления было рекомендовано принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с учетом этого постановления. Например, Решением Совета Сабинского муниципального района Республики Татарстан от 6 марта 2006 г. № 58 «Об обеспечении прав граждан на получение информации о деятельности органов местного самоуправления и территориальных органов в Сабинском муниципальном районе Республики Татарстан через информационные ресурсы общего пользования» утвержден Перечень сведений о деятельности органов местного самоуправления, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, а также определено, что информационными ресурсами общего пользования (включая официальный сайт Сабинского муниципального района) в Интернете являются информационные ресурсы, размещенные по адресу www.bsaba.ru.

Положительно следует оценить то обстоятельство, что в данном решении не только утвержден собственно перечень сведений о деятельности органов местного самоуправления, но и указаны ответственные за предоставление этих сведений и периодичность представления информации.

В перечень сведений о деятельности органов местного самоуправления Сабинского муниципального района, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, входят:

- решения совета района, постановления и распоряжения главы района, постановления и распоряжения руководителя исполнительного комитета и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, подлежащие официальному опубликованию;
- сведения о времени приема граждан главой Сабинского муниципального района, руководителем исполнительного комитета, его заместителем;
- сведения о руководителях совета района, аппарата совета, исполнительного комитета, его структурных подразделений, предприятий, организаций и учреждений района (фамилии, имена, отчества и биографические данные — по согласованию с указанными лицами);
- тексты официальных выступлений и заявлений главы района, заместителя главы района, руководителя исполнительного комитета и его заместителей, руководителей структурных подразделений исполкома района;
- сведения о мероприятиях, проводимых в Сабинском муниципальном районе (заседания, совещания, встречи, семинары) и иная информация о повседневной деятельности органов местного самоуправления;

- сведения о структурных подразделениях совета района, исполнительного комитета района и органов, муниципальных учреждений (перечень, задачи и функции, почтовые и юридические адреса, телефоны, сведения о создании, реорганизации и ликвидации, основные показатели деятельности);
- сведения о результатах проверок организациями, осуществляющими контроль в органах местного самоуправления;
- сведения о муниципальной службе (порядок поступления на муниципальную службу, квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы, перечень вакантных должностей муниципальной службы, замещение вакантных должностей муниципальной службы);
- аналитические доклады и обзоры о деятельности крупных товаропроизводителей района (по согласованию с ними);
- прогнозы социально-экономического развития, подготовленные исполнительным комитетом и его структурными подразделениями;
- сведения об исполнении бюджета Сабинского муниципального района;
- сведения об организации и проведении торгов, передаче в оперативное управление объектов муниципальной собственности;
- информация о проведении конкурсов по муниципальному заказу (объявления о проведении конкурса, графики проведения конкурса, состав конкурсной комиссии, состав экспертной комиссии, результаты конкурса);
- информация об организации социальной ипотеки для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- информация о проводимых мероприятиях по социальной защите населения;
- сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, приемах защиты населения от них;
- сведения о состоянии преступности в районе.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливается и порядок доступа к муниципальным информационным ресурсам. Например, такой порядок утвержден Постановлением мэрии города Ярославля от 18 октября 2000 г. № 2335 «О порядке доступа субъектов информационной деятельности к муниципальным информационным ресурсам г. Ярославля».

Порядок устанавливает общие правила доступа к муниципальным информационным ресурсам Ярославля, отнесенным к категории общедоступных, и не распространяется на информацию, отнесенную законом к категории ограниченного доступа. При этом пользователям обеспечива-

ется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения и другой полной и достоверной информации о деятельности органов городского самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Организацию доступа к муниципальным информационным ресурсам осуществляют специально уполномоченные службы, определенные в соответствии с правовыми актами органов городского самоуправления, или непосредственно владелец муниципальных информационных ресурсов. Предоставление информации пользователям производится в виде документов или выборок информации на бумажных или магнитных носителях, а также путем непосредственного доступа к электронным базам данных.

Для получения информации или разрешения на непосредственный доступ к муниципальным информационным ресурсам подается письменный запрос (необходимость непосредственного доступа должна быть обоснована). Если речь идет о доступе к электронным базам данных или к документированной информации структурных подразделений мэрии, не входящей в состав этих баз, то запрос подается на имя заместителя мэра по управлению. Порядок прохождения запроса регулируется распоряжением мэра города Ярославля. Если же необходимо получить доступ к документированной информации (не входящей в состав электронных баз данных) муниципальных предприятий и учреждений по направлениям деятельности, то запрос подается непосредственно владельцу муниципальных информационных ресурсов.

Решение о доступе к информации, не входящей в состав зарегистрированных баз данных, принимается в 30-дневный срок, если правовыми актами органов государственной власти и органов городского самоуправления не установлен иной срок. Решение о доступе к муниципальным информационным ресурсам из состава зарегистрированных баз данных принимается в 10-дневный срок.

Порядок получения пользователем информации (место, время, ответственные должностные лица, необходимые процедуры) определяет владелец муниципальных информационных ресурсов с соблюдением требований, установленных правовыми актами органов городского самоуправления, данным постановлением.

Важно отметить, что информация, представляющая общественный интерес, может передаваться в МУК ЦБС г. Ярославля (Центральная городская библиотека им. М.Ю. Лермонтова), иные организации общественного доступа, определенные в соответствии с правовыми актами органов городского самоуправления, для свободного ознакомления с ними пользователей.

В совместном письме Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации от 23 сентября 1997 г. № А4-10002Пк «Об организации в муниципальных библиотеках (централизованных библиотечных системах) сбора, хранения и предоставления в пользование информации по вопросам местного самоуправления» предлагалось начать систематическую и повсеместную работу, направленную на повышение уровня информированности, самосознания, ответственности, правовой культуры населения и муниципальных служащих по вопросам местного самоуправления, организации жизнедеятельности местного сообщества.

С этой целью рекомендовалось на базе муниципальных общедоступных библиотек (централизованных библиотечных систем) организовать сбор, хранение и предоставление в пользование документов и материалов по вопросам местного самоуправления, сделав библиотеки центрами системы информационного обеспечения населения и органов местного самоуправления. В письме отмечалось, что наряду с федеральными и региональными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации, другими нормативными актами, различными публикациями, касающимися вопросов местного самоуправления, необходимо обеспечить включение в фонд муниципальных библиотек опубликованных и неопубликованных документов, принимаемых органами местного самоуправления: уставы муниципальных образований, постановления, решения, распоряжения и т.п. Особое значение имеет предоставление населению информации о местных бюджетах и налогах, муниципальной собственности, приватизации, а также других сведений социально-экономического, культурного, образовательного характера, затрагивающих права и свободы человека и касающихся всех аспектов жизнедеятельности муниципального образования. Источниками комплектования этой части фонда должны служить местная пресса, постановления, решения и другие документы представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Поэтому весьма положительной является практика создания муниципальных центров правовой информации. Как правило, такие центры создаются при крупных муниципальных библиотеках. Например, Постановлением администрации города Воткинска Удмуртской Республики от 29 января 2003 г. № 208 «О создании муниципального центра правовой информации при ЦБС г. Воткинска» в целях создания информационной и правовой базы для более полного информирования населения о деятельности органов местного самоуправления руководству Централизованной библиотечной системы было поручено создать при ЦГБ им. Фурманова муниципальный центр правовой ин-

формации для оказания информационных и юридических услуг, сбора, хранения и предоставления в пользование населению документов, принятых администрацией города.

Отрадно, что в данном случае местные власти не ограничились общей декларацией, но разработали механизм передачи документов по вопросам местного самоуправления, а также обеспечили систематическую передачу муниципальному центру правовой информации нормативно-правовых документов с 1 февраля 2003 г. При этом на газету «Воткинские вести» было возложено обеспечение публикации печатных материалов о деятельности муниципального центра правовой информации.

Значительную роль в обеспечении информационной открытости органов местного самоуправления играют различные институты непосредственной демократии на местном уровне. Рассмотрим данные институты подробнее.

Правотворческая инициатива граждан. Это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления. Согласно ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Публичные слушания. Согласно ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, то они назначаются представительным органом муниципального образования, а если

по инициативе главы муниципального образования — то главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься следующие вопросы: о проекте устава муниципального образования, а также проекте муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, проекте местного бюджета и отчете о его исполнении, проектах планов и программ развития муниципального образования, проектах правил землепользования и застройки, проектах планировки территорий и проектах межевания территорий, о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, о реконструкции объектов капитального строительства, о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Обычно орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, публикует объявление о проведении публичных слушаний в официальном печатном средстве массовой информации. В объявлении указываются вопросы, выносимые на публичные слушания, а также время и место проведения последних. Если на публичные слушания выносится проект муниципального правового акта, в объявлении должен быть определен порядок ознакомления с ним граждан. Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, назначает председательствующего на публичных слушаниях. Председательствующий ведет публичные слушания, организует ведение протокола слушаний и подписывает его, а также представляет итоговый документ публичных слушаний. При проведении публичных слушаний всем их участникам должны быть предоставлены равные возможности для выражения своего мнения.

Собрание граждан. Согласно ст. 29 Федерального закона № 131-ФЗ для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных

представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления. При этом обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов). В соответствии со ст. 30 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов). Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Опрос граждан. Согласно ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос граждан проводится по инициативе представительного органа или главы муниципального образования — по вопросам местного значения; органов государственной власти субъектов Федерации — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Решение о назначении опроса принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте этого органа устанавливаются: дата и сроки проведения опроса; формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе. Важно отметить, что жители муниципального образования должны быть проинформированы об опросе не менее чем за 10 дней до его проведения.

ГЛАВА 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

4.1. Гарантии реализации права на получение информации о решениях органов публичной власти

Гарантии реализации права на получение информации о решениях органов публичной власти в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством. Они носят разнообразный характер и могут быть объединены в две основные группы: общие гарантии и специальные (юридические) гарантии.

Под юридическими гарантиями права на получение информации о решениях органов публичной власти понимаются гарантии, закрепленные в законодательстве. Законодательство в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, обеспечения возможности их ознакомления с документами и материалами государственных органов, органов местного самоуправления, реализации принципа открытости при принятии решений данными органами в соответствии с Конституцией Российской Федерации должно в обязательном порядке устанавливать гарантии прав граждан и юридических лиц на свободное получение информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны сообщать для всеобщего сведения ставшую им известной при осуществлении своей деятельности информацию, если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан, если требуется пресечь сообщение недостоверной информации и если она носит или может носить общественно значимый характер.

Право на получение информации может быть ограничено федеральным законом на основании ст. 55 Конституции Российской Федерации, т.е. 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.

Органы власти должны создать в своем составе подразделения или назначить ответственных лиц (в рамках действующего штатного расписания), на которых возлагаются обязанности по непосредственному обеспечению предоставления информации соответствующим органом всем заинтересованным лицам.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принимаемые ими акты, акты органов, правопреемниками которых они являются, акты, устанавливающие их правовой статус, и вести реестры правовых актов, издаваемых ими

в процессе своей деятельности. Реестр должен содержать наименование акта, дату его принятия (подписания), номер, сведения о его опубликовании или направлении тому, кого он касается. Государственный орган, орган местного самоуправления, ведущий реестр, может устанавливать и другие обязательные требования к этим документам.

Гарантии должны быть установлены для всех лиц, включая иностранных граждан и лица без гражданства. Иностранные граждане и лица без гражданства должны иметь возможность реализовать право на информацию о решениях органов публичной власти наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Нередко в федеральных законах предусматриваются права отдельных категорий граждан на получение соответствующей информации. Например, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» граждане пожилого возраста и инвалиды имеют право получать информацию о видах и формах социального обслуживания, показаниях к получению социальных услуг и об условиях их оплаты, а также о других условиях их предоставления. Информация о социальных услугах предоставляется социальными работниками непосредственно гражданам пожилого возраста и инвалидам, а в отношении лиц, не достигших 14 лет, и лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными, — их законным представителям.

Зарубежный опыт показывает, что на негосударственные органы, как правило, распространяется обязанность предоставлять информацию о своей деятельности, если они выполняют публичные обязанности, в том числе оказывают услуги в области образования, здравоохранения, социальные или иные публичные услуги, — в части информации, касающейся выполнения названных обязанностей. По нашему мнению, и в Российской Федерации необходимо установить обязательность выполнения такого правила.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» доступ к этому банку данных обеспечивается региональными операторами и федеральным оператором посредством опубликования в средствах массовой информации или распространения иным способом сведений о своей деятельности (местонахождении, порядке и режиме работы, перечне предоставляемых услуг и другой информации).

Граждане, желающие принять детей на воспитание в свои семьи, вправе обратиться за информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, к любому региональному или федеральному оператору по своему выбору. Обязательными условиями получения документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из регионального или федерального

банка данных являются подача в письменной форме заявления гражданином, желающим принять ребенка на воспитание в свою семью, с просьбой ознакомить его с соответствующей информацией и соблюдение им порядка доступа к конфиденциальной информации. Региональный или федеральный оператор не позднее чем через 10 дней со дня получения этого заявления обязан рассмотреть его по существу и предоставить гражданину, желающему принять ребенка на воспитание в свою семью, запрашиваемую документированную информацию или дать мотивированный отказ в письменной форме в ее предоставлении. Такой отказ должен содержать основания, по которым запрашиваемая документированная информация не может быть предоставлена, дату принятия решения об отказе, а также порядок обжалования такого решения.

При обращениях граждан, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, к региональному или федеральному оператору последние обязаны предоставлять таким гражданам по их просьбам информацию о нормативных правовых актах, регулирующих условия и порядок устройства на воспитание в семьи детей, оставшихся без попечения родителей, а также справочные, консультативные и иные материалы.

Суды нередко рассматривают дела, касающиеся доступа к информации, которая может принадлежать необязательно органам государственной власти. Например, Ф. обратился с иском к отделению Пенсионного фонда Российской Федерации в Саратовской области о нарушении права на доступ к информации, об обязательном предоставлении копии письма о возвращении пенсионного дела после проверки. Решением Октябрьского районного суда Саратова от 6 января 2004 г. в удовлетворении заявленных по делу исковых требований отказано. Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 11 февраля 2004 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В надзорной жалобе Ф. просил отменить вынесенные по делу судебные постановления и принять новое решение об удовлетворении иска. Судья Верховного Суда Российской Федерации Т.Е. Корчашкина, рассмотрев истребованное по надзорной жалобе Ф. дело, определила, что оснований для передачи дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции не имеется⁹⁵.

В соответствии со ст. 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права. Таких нарушений судами при рассмотрении данного дела не допущено.

⁹⁵ Определение от 28 марта 2005 г. Дело № 32-В04-19.

Отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, суд исходил из того, что ответчик не нарушил право Ф. на доступ к информации. Сопроводительное письмо от 23 апреля 2003 г., с которым из отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области в адрес Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Воскресенскому району Саратовской области было направлено пенсионное дело Ф., является служебной перепиской. Данное письмо, в котором содержалась информация о действующем законодательстве, не является решением отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области, не разрешает вопрос о назначении истцу досрочной пенсии и не влечет за собой никаких последствий как для истца, так и для Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Воскресенскому району Саратовской области, уполномоченного решать вопросы назначения пенсии. Кроме того, содержащаяся в письме информация была в более подробном виде доведена до сведения истца в адресованном ему лично письме от 19 июня 2003 г. Сопроводительное письмо от 23 апреля 2003 г. не препятствует, по мнению суда, обжалованию Ф. решения Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Воскресенскому району Саратовской области об отказе в назначении досрочной пенсии по старости.

Многие из гарантий реализации права на получение информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматриваются нами в других разделах книги. Здесь же мы подробнее остановимся на следующих вопросах:

- обеспечение открытости для объединений граждан;
- плата за предоставление информации;
- предоставление информации о состоянии окружающей среды;
- открытость для граждан государственных и муниципальных бюджетов;
- обеспечение прав на информацию о решениях органов публичной власти на различных языках Российской Федерации, о налогах и сборах, об изменении наименований географических объектов.

Гарантии предоставления информации о состоянии окружающей среды

В данной сфере государственными органами и органами местного самоуправления принимается немало решений, и граждане должны о них знать. В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» хозяйственная и иная деятельность федеральных и региональных органов

государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться в том числе на основе принципа соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в соответствии с законодательством в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относится, в частности, обеспечение населения соответствующей информацией. Согласно ст. 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» к информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относятся сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях. Информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления и администрации организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Порядок обеспечения населения, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» граждане имеют право получать в соответствии с законодательством Российской Федерации в органах государственной

власти, органах местного самоуправления, органах, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг.

В ст. 15 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» установлено, что единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Состав и структуру документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, порядок ее комплектования, учета, хранения и использования, а также порядок создания и ведения единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении определяет Правительство Российской Федерации.

Право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды нередко обеспечивается мерами судебной защиты. Например, в ноябре 1998 г. к Костромскому межрайонному природоохранному прокурору обратилась сопредседатель регионального общественного экологического движения «Во имя жизни» в связи с тем, что председатель Комитета по охране окружающей среды области отказался предоставить ей экологическую информацию, необходимую в связи с осуществлением общественной работы. Свой отказ он мотивировал тем, что указанная информация предназначена для служебного пользования.

Природоохранный прокурор обратился с иском в Ленинский районный суд Костромы в интересах общественного экологического движения к комитету по охране окружающей среды области. В обоснование своих требований прокурор сослался на то, что ст. 42 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на благополучную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Это право конкретизировано в ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды», согласно которой граждане имеют право требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране. Суд требования прокурора удовлетворил и обязал руководство комитета выполнить все действия по восстановлению нарушенных прав граждан. Определением судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного суда кассационная жалоба председателя комитета оставлена без удовлетворения, а решение районного суда — без изменений.

Открытость для граждан государственных и муниципальных бюджетов

Открытость бюджетов всех уровней, как главных финансовых документов, представляет особый интерес для всех граждан страны, большинство из которых являются налогоплательщиками. Бюджетный кодекс Российской Федерации в качестве одного из принципов бюджетной системы предусматривает и принцип гласности (ст. 28). В соответствии со ст. 36 принцип гласности означает:

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов и доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления⁹⁶;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

Следует отметить, что в данной статье Бюджетного кодекса речь идет только о разногласиях в органах государственной власти и ничего не говорится о разногласиях, связанных с рассмотрением и принятием местных бюджетов. Однако и в органах местного самоуправления нередки разногласия в бюджетной сфере (как внутри представительного органа местного самоуправления, так и между данным органом и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления). Но при этом законодательно не установлена обязательная открытость для общества и средств массовой информации таких разногласий.

Яркой иллюстрацией недостаточного информирования граждан о бюджетном процессе в Российской Федерации стали итоги масштабного международного проекта, призванного сравнить степень открытости государственного бюджета в 60 странах. Россия в итоговом рейтинге заняла 28-е место, наряду с Гватемалой, Папуа — Новой Гвинеей и еще 18 государствами попав в группу стран, власти которых предоставляют своим гражданам лишь «некоторую информацию» о федеральном бюджете и финансовой деятельности.

По словам одного из авторов доклада, директора программ санкт-петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» Татьяны Виноградовой, оценивалось количество информации, предоставляемой гражда-

⁹⁶ При этом в Бюджетном кодексе Российской Федерации однозначно закреплено, что секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

нам по семи ключевым бюджетным документам, которые все правительства должны публиковать в течение бюджетного года. Инструментом исследования стала анкета, в которой было 122 вопроса. В каждой из 60 стран ее заполнял местный исследователь, представлявший одну из некоммерческих организаций и консультировавшийся с экспертами в области государственных финансов. Затем его оценки проверяли два эксперта международного бюджетного проекта. Оценка прозрачности бюджетного процесса для рядовых граждан осуществлялась на основе информации, опубликованной с мая по октябрь 2005 г., во время подготовки и принятия бюджета страны на 2006 г. При этом Российская Федерация набрала 47 из 100%. Такой же рейтинг был присвоен Болгарии и Шри-Ланке. Кения получила 48%, Пакистан — 51%, Папуа — Новая Гвинея — 51%, Индия — 52%. Лидером по степени открытости бюджета с показателем 89% стала Франция, на втором месте оказалась Великобритания (88%), на третьем — Новая Зеландия (86%).

В настоящее время российский проект бюджета обеспечивает граждан минимальной информацией, в шкале индекса его открытости у России всего 34 из возможных 100% информации, которую требуется донести до граждан. Крайне негативно повлияло на оценку отсутствие в России общественных слушаний бюджета и так называемого гражданского бюджета — специального издания для широких слоев населения, в котором в простой и доходчивой форме излагались бы основные параметры бюджета страны и их изменение по сравнению с предыдущими годами. В то же время Россия предоставляет хорошую информацию в своих ежемесячных бюджетных отчетах, а годовые отчеты готовятся своевременно. В то время как Россия делает публичными аудиторские отчеты общественности, она не предоставляет информацию о том, были ли успешно выполнены рекомендации Счетной палаты Российской Федерации. Кроме того, объем средств, которые проходят по секретным статьям, составляет в российском бюджете 13%. Наилучшую оценку по этому параметру можно поставить при 1% и ниже, а наихудшую — при 8%⁹⁷.

Обеспечение открытости власти для объединений граждан

Право на получение информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления должно распространяться не только на граждан, но и на их объединения, включая юридических лиц. Для последних это право нередко имеет особое значение, поскольку в нашем государстве коммерческая деятельность чрезмерно зависит от решений органов публичной власти, и только исчерпывающее знание этих решений помогает эффективно функционировать юридическим лицам.

⁹⁷ Россия оказалась середняком по открытости своего бюджета // Коммерсант. 2006. 20 окт.

Поэтому в федеральном законодательстве нередко указывается право на получение соответствующей информации не только для граждан, но и для юридических лиц. Например, Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» предусматривается открытость сведений государственного земельного кадастра. Согласно ст. 8 этого Федерального закона сведения государственного земельного кадастра носят открытый характер, за исключением сведений, отнесенных законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа. Органы, в обязанность которых входит ведение государственного земельного кадастра, обязаны предоставлять сведения из него заинтересованному лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (если речь идет о юридическом лице, то предъявляются документы, подтверждающие государственную регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя). Сведения предоставляются в виде выписок из кадастра, а также, в предусмотренных законом случаях, в виде копий хранящихся в кадастровом деле документов.

При этом предусматривается возможность коммерческого использования данной информации. Сведения, предоставленные органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра, на законных основаниях гражданам и юридическим лицам, могут быть использованы ими для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательным указанием источника информации.

Отдельные федеральные законы прямо посвящены правам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включая и предоставление им необходимой информации. Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» должностные лица и (или) представители юридического лица и индивидуальные предприниматели и (или) их представители, проводя мероприятия по контролю, в том числе имеют право получать информацию, предоставление которой предусмотрено этим федеральным законом и иными нормативными правовыми актами.

Важные правовые позиции относительно прав юридических лиц были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в Постановлении от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности части первой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах"» Конституционный Суд отметил, что ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации не определяет круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами, оставляя это на усмотрение законодателя. Согласно ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституцион-

ных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также объединения граждан.

По смыслу указанной нормы граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерное общество, товарищество и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями — юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации). Следовательно, на данные объединения граждан в качестве субъектов названных прав в полной мере распространяется требование ст. 57 Конституции Российской Федерации о недопустимости придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков.

Кроме того, Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 22 апреля 2004 г. № 213-О было указано, что общественные объединения создаются гражданами на основании ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на объединение, для совместной реализации конституционных прав, таких как право на свободный поиск, получение, передачу, производство, распространение информации любым законным способом, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 33, 45 Конституции Российской Федерации).

Названные права по своей природе могут принадлежать как гражданам (физическим лицам), так и их объединениям (юридическим лицам), которые вправе реализовать гарантированное ст. 46 Конституции Российской Федерации право на обращение в суд, в том числе на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти, поскольку право на судебную защиту выступает как гарантия всех конституционных прав и свобод. Данная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях: от 24 октября 1996 г. — по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений

в Закон Российской Федерации "Об акцизах"», от 17 декабря 1996 г. — по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» — и неоднократно подтверждена в ряде его решений.

Федеральное законодательство предусматривает и право на получение информации отдельным общественным объединениям. Так, согласно ст. 17 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» для осуществления своей уставной деятельности профсоюзы вправе бесплатно и беспрепятственно получать от работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию по социально-трудовым вопросам. Профсоюзные органы имеют право обсуждать полученную информацию с приглашением представителей работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов управления организацией, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Профсоюзы также имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определяемом договорами с их учредителями, а также могут быть учредителями средств массовой информации в соответствии с федеральным законом.

Следует учитывать, что многие общественные объединения не являются юридическими лицами. Федеральный закон «Об общественных объединениях» предоставляет общественному объединению право самостоятельно решать вопрос о своей государственной регистрации, которая необходима для приобретения общественным объединением прав юридического лица. Следует заметить, что в настоящее время большинство общественных организаций в Российской Федерации не являются юридическими лицами.

В государственной регистрации общественного объединения есть свои плюсы и минусы. С одной стороны — государственная регистрация общественного объединения является сложной и длительной процедурой, в процессе которой необходимо пройти через множество бюрократических рогаков. Это потребует и определенных финансовых средств. С другой стороны — если общественное объединение не пройдет государственной регистрации и, соответственно, не будет обладать правами юридического лица, то его деятельность будет в значительной степени затруднена. Такое общественное объединение не сможет арендовать помещение, открыть счет в банке, а также совершать многие другие юридически значимые действия. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает только с момента его государственной регистрации. Права общественных объединений также различаются в зависимости от того, является общественное объединение юридическим лицом или нет⁹⁸.

⁹⁸ См. подробнее: Гражданам об их политических правах / под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. С. 138–233.

К сожалению, отдельные положения законодательства Российской Федерации ограничивают право на получение информации для общественных организаций, не являющихся юридическими лицами. Например, в ст. 23 Федерального закона «Об охране озера Байкал» закреплено, что в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, гражданам и юридическим лицам обеспечивается доступ к информации в области охраны озера Байкал. Поразительно, что в этой норме не закреплено такое же право для общественных организаций! А ведь именно общественные организации (прежде всего экологические) наряду с отдельными гражданами заинтересованы в получении информации об охране Байкала. Указанное положение может использоваться государственными органами для отказа в предоставлении соответствующей информации общественным организациям, которые не являются юридическими лицами.

Но есть в российском законодательстве и положительные примеры по данной проблеме. Так, в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» закреплены права организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан на получение информации в области использования атомной энергии. Согласно ст. 13 этого федерального закона организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информацию по вопросам безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Граждане, подвергшиеся облучению, имеют право на получение соответствующего документа о дозе полученного облучения. Порядок получения такого документа и его форма определяются федеральными органами здравоохранения.

Плата за предоставление информации

Одним из острейших является вопрос о плате за предоставление информации о деятельности органов публичной власти.

Понятно, что декларируемые права граждан не смогут реализоваться на практике, если гражданам будет вменено в обязанность оплачивать, особенно по высоким расценкам, запрашиваемую информацию. Поэтому необходимо установить финансовые гарантии обеспечения права на получение информации. Так, коммерческое распространение информации через государственные органы и органы местного самоуправления, на наш взгляд, следует запретить — большая часть информации должна получаться бесплатно, по-

сколько образуется она в процессе непосредственной деятельности соответствующих органов публичной власти, функционирующих на деньги налогоплательщиков.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» бесплатно предоставляется информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях, затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица, а также иная установленная законом информация.

В ряде федеральных законов уже указано, какая информация предоставляется бесплатно. Например, согласно ст. 3 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» граждане имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций системы государственного контроля за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации. Согласно ст. 7 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» каждый гражданин вправе получить в государственной системе социальных служб бесплатную информацию о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания. Согласно п. 7 ст. 10 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» использование данного банка данных осуществляется бесплатно.

Иногда не только информация предоставляется, но и определенная работа проводится государственным или муниципальным органом бесплатно. Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращения граждан рассматриваются бесплатно.

Важной гарантией прав граждан является закрепление в п. 8 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» положения о том, что установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами. Это ограничивает возможность произвольного установления платы за предоставление информации исключительно решениями самих государственных органов или органов местного самоуправления. Отметим, что в начале рыночных реформ 1990-х гг. многие государственные органы были нацелены на максимальное извлечение прибыли из распространения информации о своих решениях. Даже высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Российской Федерации не осталось в стороне от этого процесса. Так, Распоряжением Правительства от 30 ноября 1992 г. № 2205-Р с целью более

широкого и оперативного распространения его решений Аппарату Правительства было разрешено передавать решения Правительства (кроме подлежащих ограниченному распространению) объединениям, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности на договорной основе. В настоящее время такая практика не используется. Однако и сейчас нередко при органах публичной власти создаются коммерческие структуры, готовые небезвозмездно «помочь» заинтересованным лицам в общении с данными органами, в том числе и при получении необходимой информации.

Возможность установления разумной платы за предоставление информации предусматривается и в международных актах. Например, согласно ст. 4 Конвенции ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» каждая сторона может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня. Государственные органы, намеревающиеся взимать плату за предоставление информации, сообщают подателям просьб тарифы, по которым могут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

Согласно Рекомендации № Rec (2002)2 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о доступе к официальным документам (принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров) ознакомление с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти в принципе должно быть бесплатным. За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть умеренной и не превышать фактических расходов органа государственной власти на изготовление копии.

Законодательство отдельных государств также предусматривает варианты платного или бесплатного ознакомления с документами органов публичной власти. Например, согласно ст. 4 Закона Франции № 78-753 от 17 июля 1978 г. «О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью, и об административных, социальных и финансовых положениях» доступ к управленческим документам осуществляется либо путем бесплатного ознакомления на месте, если это позволяет сохранность документа, а копирование по той же причине невозможно, либо путем предоставления копии в одном экземпляре за счет лица, обратившегося с такой просьбой, и при условии, что плата не превысит реальной стоимости расходов, а также с оговоркой о том, что копирование не причинит вреда сохранности документа.

Таким образом, за предоставление определенной в законодательстве Российской Федерации информации возможно установление разумной, но при этом обоснованной платы, как правило, не превышающей расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и на их передачу по сетям связи. Подобная конструкция уже заложена в некоторых нормативных правовых актах. Так, в ст. 20 Федерального закона «Об уничтожении химического оружия» установлено, что информация о работах по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия предоставляется бесплатно, за исключением оплаты расходов, связанных с воспроизведением и тиражированием информации.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей природной среды. Информация общего назначения доводится до пользователей (потребителей) в виде текстов в письменной форме, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через средства массовой информации в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей (потребителей). Специализированная информация предоставляется пользователям (потребителям) на основе договоров. Федеральный орган исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях обязан информировать пользователей (потребителей) о составе предоставляемой информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обслуживание пользователей (потребителей).

Согласно Положению об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1425 к информационным услугам в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды относится предоставление организациями Росгидромета оперативно-прогностической, аналитической, режимно-справочной информации общего назначения и специализированной информации. Бесплатно информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется федеральным и региональным органам государственной власти, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Другим пользователям (потребителям) информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1252 утвержден порядок предоставления гражданам и юридичес-

ким лицам информации о лесном фонде, являющейся федеральной собственностью. Этот Порядок устанавливает условия предоставления гражданам и юридическим лицам документированной информации о лесном фонде, являющейся федеральной собственностью, принципы определения размера платы за получение этой информации и ее взимания. Информация о лесном фонде может предоставляться гражданам и юридическим лицам в виде справок, отчетов, графических и иных материалов. В зависимости от состава, содержания, назначения, степени обработки, категорий пользователей и других факторов информация о лесном фонде предоставляется на безвозмездной основе или за плату без права ее тиражирования и передачи другим лицам. Стоимость информации о лесном фонде определяется с учетом произведенных затрат на лесоустроительные и другие работы, в результате которых была получена данная информация, количества предоставленной информации, ее потребительских свойств, а также сложившейся конъюнктуры. На безвозмездной основе информация о лесном фонде может предоставляться пользователю для научно-исследовательских, учебных и других некоммерческих целей.

Информация о лесном фонде, представляющая коммерческий интерес, предоставляется пользователям на платной основе. Для получения информации о лесном фонде заявитель представляет в соответствующую организацию заявку по установленной форме. Конкретный размер платы за предоставленную информацию указывается в договоре (контракте, соглашении), заключаемом между пользователем информации и организациями, уполномоченными Федеральным агентством лесного хозяйства или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в пределах компетенции, определенной в соответствии со ст. 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации.

В ряде актов Правительства Российской Федерации установлены конкретные суммы за предоставление соответствующей информации. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» установлен максимальный размер платы за предоставление сведений, содержащихся в одном разделе информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, — в размере 1000 руб.; за предоставление копии одного документа, содержащегося в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, — в размере 100 руб.

Разумеется, должно стать обязательным правило, в соответствии с которым орган государственной власти или орган местного самоуправления, предоставивший информацию, содержащую неточные или неполные сведения, обязан по мотивированному письменному заявлению заинтересованного лица бесплатно внести необходимые исправления и дополнения.

Информация об изменении наименований муниципальных образований

Одной из основных проблем регулирования полномочий органов публичной власти при присвоении наименований географическим объектам или переименовании географических объектов, включая предоставление соответствующей информации, является установление процедуры учета мнения населения.

Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривают предложения о присвоении наименований географическим объектам или о переименовании географических объектов, в случаях одобрения указанных предложений информируют население соответствующих территорий о необходимых затратах на переименование географических объектов и выявляют мнение граждан об указанных предложениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в Федеральном законе № 152-ФЗ дана отсылочная норма к иному законодательству Российской Федерации, определяющему порядок учета мнения населения соответствующих территорий о присвоении наименований географическим объектам или о переименовании географических объектов. Данное положение, а также нормы ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» давали возможность субъектам Российской Федерации в своих законах по-разному решать вопрос об учете мнения населения в указанных случаях. Согласно п. 11 ст. 5 этого Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относилось в том числе установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований. При этом в п. 3 ст. 13 было установлено, что порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

Наиболее распространенными вариантами учета мнения населения соответствующих территорий по поводу присвоения наименований географическим объектам или переименования географических объектов являются местные референдумы, собрания, конференции, собрания, сходы граждан. Однако, например, согласно ст. 5 Закона Псковской области «О границах, наименова-

нии и порядке образования муниципальных образований в Псковской области» население выражает свое мнение по данным вопросам путем прямого волеизъявления или через представительные органы местного самоуправления в порядке, определенном уставом муниципального образования. Следовательно, в данном случае регламентация учета мнения населения осуществляется не на основе федерального законодательства и даже не на основе законодательства субъекта Российской Федерации — она регулируется муниципальными правовыми актами.

В ряде законов субъектов Российской Федерации указывается, что учет мнения населения о присвоении наименований районам, городам, рабочим поселкам, сельским населенным пунктам, муниципальным образованиям и другим географическим объектам проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (Республики Калмыкия и Башкортостан, Оренбургская и Тульская области).

В настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют положения, регулирующие порядок присвоения наименований муниципальным образованиям. В ч. 1 ст. 44 этого федерального закона только закреплено, что уставом муниципального образования должно определяться наименование муниципального образования. Такая правовая регламентация позволяет предполагать, что наименования муниципальным образованиям должны присваиваться исходя из общих положений, предусмотренных Федеральным законом «О наименованиях географических объектов». При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ предусматриваются различные формы непосредственного осуществления населением поселения местного самоуправления.

Рассмотрим возможность использования этих форм для учета мнения населения при решении вопросов установления наименований географических объектов⁹⁹.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения непосредственно населением *вопросов местного значения* проводится местный референдум. В соответствии со ст. 2 вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В числе вопросов местного значения поселения, муниципального района и городского округа, указанных в ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ, вопросы установления наименований как географических объектов, так и муниципальных образований не значатся.

⁹⁹ Подробнее об этих формах см. раздел 3.4 настоящей книги.

Это же касается и иных институтов непосредственной демократии, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ для решения вопросов местного значения. Эти институты не могут в настоящее время использоваться для выявления мнения населения при установлении наименований географических объектов. Так, согласно ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ сход граждан проводится только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — *для решения вопросов местного значения*. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. При этом ранее именно сход граждан являлся одним из самых распространенных способов учета мнения населения при переименовании даже городов (например, мнение населения при переименовании города Беднодемьяновск Беднодемьяновского района Пензенской области в город Спасск учитывалось на сходе граждан).

Публичные слушания могут проводиться представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования (ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом в ч. 3 данной статьи дан закрытый перечень проектов муниципальных правовых актов, среди которых не указаны проекты, касающиеся изменения наименования муниципального образования или его части. Эти вопросы также не выносятся на собрания граждан, которые могут проводиться на части территории муниципального образования только для *обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления* (ст. 29 Федерального закона № 131-ФЗ). Соответственно, эти вопросы не решаются и на конференции граждан (собрании делегатов), которые могут осуществлять полномочия собрания граждан в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления (ст. 30).

Для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает такой институт непосредственной демократии, как опрос граждан, который проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории. Результаты опроса носят рекомендательный характер (ч. 1 ст. 31). Однако в ч. 3 ст. 31 установлен закрытый перечень вопросов, по которым могут проводиться опросы граждан, а также перечень инициаторов опроса. Опрос граждан проводится по инициативе: представительного органа муниципального образования или главы муниципального обра-

зования — по вопросам местного значения; органов государственной власти субъектов Российской Федерации — для учета мнения граждан *при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования* для объектов регионального и межрегионального значения.

Согласно ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях, предусмотренных данным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Предусматривается также *учет мнения населения, выраженный представительным органом муниципального образования*, однако в настоящее время — только применительно к изменению границ муниципальных районов и поселений, не влекущих за собой отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений (ч. 4 ст. 12) и преобразования муниципальных районов (ч. 4 и 6 ст. 13).

Кроме того, данный вариант учета мнения населения приемлем только в том случае, если изменяется наименование всего муниципального образования. Если же изменяются наименования отдельных входящих в его состав населенных пунктов, то это нельзя будет признать учетом мнения именно населения этой территории в соответствии с требованиями п. 2 ст. 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов».

Таким образом, необходимо констатировать, что действующее в настоящее время законодательство Российской Федерации не устанавливает конкретных форм учета мнения населения соответствующих территорий при присвоении наименований географическим объектам или переименовании географических объектов, что, в принципе, способно поставить под сомнение легитимность такого установления наименований географических объектов.

С учетом приведенных выше недостатков правового регулирования процедуры учета мнения населения при присвоении наименований географическим объектам или переименовании географических объектов в законодательстве субъектов Российской Федерации, данный порядок должен быть действительно единообразным для всех субъектов Федерации и регулироваться исключительно федеральным законодательством.

На основании вышеизложенного в федеральном законодательстве необходимо закрепить порядок учета мнения населения соответствующих территорий при присвоении наименований или переименовании поселений, а также населенных пунктов, которые являются географическими объектами (как находящихся, так и не находящихся в составе городских и сельских поселений). Полагаем при этом наиболее целесообразным использование таких институтов непосредственной демократии, как опрос граждан либо местный консульт

тативный референдум, который, например, предусмотрен в законодательстве Удмуртской Республики.

При этом в Федеральном законе «О наименованиях географических объектов» (п. 2 ст. 9) следует либо непосредственно указать конкретную форму учета мнения населения соответствующих территорий при присоединении наименований или переименовании поселений, либо сделать необходимую отсылку к Федеральному закону № 131-ФЗ, что потребует внесения в него соответствующего дополнения.

Предоставление информации о налогах и сборах

Конституция Российской Федерации закрепляет обязанность платить законно установленные налоги и сборы. Чтобы исполнять эту конституционную обязанность, граждане и юридические лица должны обладать информацией о таких законно установленных налогах и сборах, а налоговые и финансовые органы в свою очередь должны соответствующую информацию предоставлять.

Согласно ст. 21 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщики имеют право получать по месту своего учета от налоговых органов бесплатную информацию (в том числе в письменной форме) о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц. Также они имеют право получать формы налоговой отчетности и разъяснения о порядке их заполнения. Кроме того, Минфин России должен предоставлять налогоплательщикам письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а финансовые органы в субъектах Федерации и органы местного самоуправления — по вопросам применения соответственно регионального законодательства о налогах и сборах и нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных налогах и сборах.

В соответствии с данными положениями был принят Приказ Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 10 августа 2004 г. № САЭ-3-27/468@ «Об утверждении регламента организации работы с налогоплательщиками»¹⁰⁰.

¹⁰⁰ В настоящее время преемником Министерства — Федеральной налоговой службой разработан административный регламент исполнения государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по предоставлению форм налоговой отчетности и разъяснению порядка их заполнения.

В Приказе установлено, что налоговые органы обязаны бесплатно информировать (в том числе в письменном виде) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также разъяснять порядок заполнения форм налоговой отчетности. Информирование налогоплательщиков осуществляет налоговый орган по месту учета налогоплательщика.

Информационная работа должна отвечать следующим основным требованиям: своевременность информирования; четкость в изложении материала; наглядность форм подачи материала; качество; актуальность для различных категорий налогоплательщиков и др.

В Приказе подчеркивается, что необходимо проводить информационную работу по представлению данных налоговых деклараций и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, и бухгалтерской отчетности по почте и в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. Для этого рекомендуется регулярно проводить семинары с налогоплательщиками, активно привлекать к участию в семинарах руководителей организаций, размещать в СМИ информацию о преимуществах такого способа представления документов. Налоговым органам рекомендуется вручать налогоплательщикам соответствующие памятки.

Должен быть организован доступ налогоплательщиков к программным продуктам, предназначенным для формирования в электронном виде налоговых деклараций, бухгалтерской отчетности и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации. Для этого на видном месте целесообразно установить компьютер и предоставить налогоплательщикам доступ к нему. Запись программных продуктов на электронные носители производится налогоплательщиком самостоятельно. Возле компьютера следует разместить перечень имеющихся программных продуктов и подробную инструкцию о действиях налогоплательщика при записи этих программных продуктов.

В Приказе различается индивидуальное и публичное информирование налогоплательщиков.

При приеме устного запроса налогоплательщика (по телефону или лично) сотрудник отдела работы с налогоплательщиками дает ответ самостоятельно. В случае невозможности ответить на вопрос он должен пригласить сотрудника отдела работы с налогоплательщиками, занимающегося информированием налогоплательщиков (в том числе в письменной форме).

Запросы налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также о порядке заполнения форм налоговой отчетности, поступившие в инспекцию ФНС России по почте или лично, зарегистрированные отделом финансового и общего обеспечения (общего обеспечения), направляются руководителем или его заместителем в установленном порядке в отдел работы с налогоплательщиками для подготовки ответов. Если запрос не относится к компетенции налоговых органов, то необходимо в течение пяти календарных дней подготовить ответ с аргументированным отказом в информировании и отправить налогоплательщику по почте через отдел финансового и общего обеспечения (общего обеспечения). Второй экземпляр отправленного письма-отказа остается на хранение в отделе работы с налогоплательщиками.

Ответ должен быть дан налогоплательщику — физическому лицу не позднее 30 календарных дней с момента поступления, если требуется дополнительное изучение и проверка, и не позднее 15 календарных дней в остальных случаях; налогоплательщику — юридическому лицу — не позднее 30 календарных дней от даты регистрации запроса. Запросы налогоплательщиков, перешедших на представление отчетности по телекоммуникационным каналам связи, рассматриваются в первую очередь, и ответы им даются не позже 15 календарных дней от даты регистрации запроса. Ответ на запрос дается в простой, четкой и понятной форме с указанием Ф.И.О., номера телефона исполнителя.

Публичное информирование в основном проводится посредством размещения информации на стендах, а также путем проведения семинаров с налогоплательщиками.

На стендах с организационно-распорядительной информацией размещается следующая информация: режим работы инспекции ФНС России; реквизиты инспекции ФНС России (почтовый адрес, идентификационный номер налогоплательщика, код причины постановки на учет и др.); коды классификации доходов бюджетов Российской Федерации, общего классификатора административно-территориальных образований; сведения о семинарах, круглых столах и т.д.; адреса официальных интернет-сайтов ФНС России, УФНС России по субъекту Российской Федерации, координаты специализированного оператора связи; номер телефона горячей линии.

На тематических стендах должна быть размещена следующая информация: государственная регистрация и постановка на учет юридических лиц; государственная регистрация и постановка на учет индивидуальных предпринимателей; информация о порядке представления налоговых деклара-

ций, бухгалтерской отчетности и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, сборов; порядок оформления платежных документов на уплату налогов; информация о регистрации и снятии с учета контрольно-кассовой техники; информационные материалы по местным налогам и сборам; информация о налогообложении доходов физических лиц.

Семинары проводятся с различными категориями налогоплательщиков с целью информирования о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, формах налоговой отчетности и порядке их заполнения. Семинары делятся на тематические и семинары по общим вопросам. В качестве лекторов в семинарах принимают участие специалисты инспекции ФНС России и управления ФНС России по субъекту Российской Федерации.

При организации семинаров рекомендуется:

- выявить актуальные проблемные вопросы на основе анализа работы инспекции ФНС России;
- сформулировать тему семинара и определить дату его проведения;
- обозначить цель проведения семинара;
- согласовать тему и дату проведения семинара с отраслевыми отделами;
- составить программу семинара;
- согласовать с руководителем инспекции ФНС России кандидатуры специалистов, выступающих на семинаре;
- утвердить программу семинара у руководителя инспекции ФНС России;
- разместить объявление о проведении семинара на стенде в инспекции ФНС России, в средствах массовой информации.

Следует заранее обеспечить налогоплательщикам возможность задать вопросы по теме семинара. На семинаре рекомендуется использовать наглядные пособия, методическую литературу, разбирать ошибки налогоплательщиков на конкретных примерах, для отзывов о проведенных семинарах использовать анкеты.

Не во всех муниципальных образованиях есть инспекции Федеральной налоговой службы. Для информирования налогоплательщиков в таких муниципальных образованиях создаются территориально обособленные рабочие места в административных центрах муниципальных образований (ТОРМ). Организация работы с налогоплательщиками на ТОРМ зависит от наличия или отсутствия стабильного удаленного доступа к информационным ресурсам инспекции ФНС России межрайонного уровня.

Для организации информационной работы на ТОРМ размещаются стенды с информацией, аналогичной размещаемой в межрайонной инспекции ФНС

России. В рамках проводимых семинаров межрайонная инспекция организует проведение семинаров и круглых столов для налогоплательщиков на ТОРМ. Сотрудники ТОРМ отвечают на устные вопросы налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, порядке заполнения форм налоговой отчетности. Письменные запросы от налогоплательщиков по реестру передаются в отдел работы с налогоплательщиками межрайонной инспекции ФНС России. Ответы в письменной форме подготавливаются в отделе работы с налогоплательщиками межрайонной инспекции и передаются в отдел финансового и общего обеспечения (общего обеспечения) для отправки по почте.

Обеспечение прав на информацию о решениях органов публичной власти на языках народов Российской Федерации

Законодательное закрепление обеспечения прав на информацию о решениях органов публичной власти важно даже для граждан, не владеющих государственным языком или вовсе неграмотных. А последних, по итогам международных исследований, в нашей стране не так уж и мало. В России, по данным Статистического института ЮНЕСКО (UIS), на конец 2004 г. было 0,6% неграмотных — это 676 тыс. человек (из которых 500 тыс. — женщины)¹⁰¹.

Порядок использования языков в работе федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, предприятий и учреждений, в официальном делопроизводстве, официальной переписке, судопроизводстве и делопроизводстве в судах и правоохранительных органах закреплен в Законе Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации».

Согласно данному Закону работа в федеральных и региональных органах государственной власти, органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке Российской Федерации. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

В деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Рос-

¹⁰¹ См.: Подотчетная грамота // Коммерсант. 2006. 4 сент.

сийской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

Гражданам, не владеющим тем языком, на котором ведется заседание, совещание, собрание в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях, в случае необходимости обеспечивается перевод на приемлемый для этих граждан язык или на государственный язык Российской Федерации.

Граждане вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. Ответы на предложения, заявления и жалобы граждан, направленные в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации, даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации.

Официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях ведется на русском языке как государственным языке Российской Федерации. Официальное делопроизводство в республиках ведется также на государственных языках данных республик. Порядок использования языков в официальном делопроизводстве определяется законодательством Российской Федерации и республик. Тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок с наименованиями государственных органов, организаций, предприятий и учреждений оформляются на государственном языке Российской Федерации, государственных языках республик и иных языках народов Российской Федерации, определяемых законодательством республик.

В необходимых случаях официальное делопроизводство в субъектах Российской Федерации наряду с государственным языком Российской Федерации, государственными языками республик может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Порядок использования языков народов Российской Федерации в официальном делопроизводстве на указанных территориях определяется региональным законодательством.

Официальная переписка и иные формы официальных взаимоотношений между государственными органами, организациями, предприятиями, учрежде-

ниями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации ведутся на государственном языке Российской Федерации.

Судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде, других федеральных арбитражных судах, военных судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий суд.

Судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации, а также делопроизводство в правоохранительных органах субъектов Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации или на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий суд или правоохранительный орган.

Лица, участвующие в деле и не владеющие языком, на котором ведутся судопроизводство и делопроизводство в судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах, вправе выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

4.2. Пределы ограничения доступа к информации

Мировые тенденции увеличения степени открытости государства перед обществом диктуют необходимость максимально возможного сокращения числа сведений, относимых к информации ограниченного доступа, открытости общего перечня относимых к ней категорий сведений, механизмов засекречивания и условий рассекречивания. Обязанность государства — взять на себя формирование взвешенного механизма защиты различных видов информации и установления рамок действия институтов тайн. Такие требования исходят, с одной стороны, из потребности современного общества быть более открытым и доступным, а с другой — диктуются необходимостью обеспечить безопасность личности, общества и государства.

Как уже отмечалось, ограничение доступа к информации может быть установлено только федеральным законом и только 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 Российской Федерации). Статьей 9 Федерального закона об информации определены типы конфиденциальной информации, доступ к кото-

рой может быть ограничен. Это информация, составляющая *государственную тайну, коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну*.

Слово «конфиденциальность» появилось в нормативных правовых актах СССР после 1990 г. и присутствовало только в трех документах. Сейчас же этот термин встречается в 84 федеральных законах и 706 международных (в том числе межправительственных) соглашениях. Наряду с ним в законодательстве присутствуют «тайны», число которых, по мнению исследователей, перевалило за 40.

По смыслу термина «конфиденциальность», соблюдать конфиденциальность информации — означает держать ее в тайне. Следовательно, конфиденциальность — это признак (условие) ограничения доступа к информации, а тайна — конкретный режим ограничения доступа. Защита информации в режиме тайны предполагает законодательно установленное право субъекта на введение режима ограниченного доступа, объем прав на охраняемую информацию, обязанности по ее охране и ответственность за нарушение прав и обязанностей субъектов правоотношений.

Право какого-либо субъекта на тайну (т.е. на ограничение доступа к информации) одновременно ограничивает права других субъектов на получение этой информации. Такие ограничения, как уже отмечалось, должны устанавливаться федеральным законом. В связи с этим нельзя признать легитимным установление перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, Указом Президента Российской Федерации от 11 февраля 2006 г. № 90 и категорий информации конфиденциального характера — Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188.

Государственная тайна

В системе правоотношений, возникающих при обороте информации, особое место занимает институт государственной тайны. Важность и значимость этого института в эпоху информационных технологий, когда информация становится самым основным и ценным ресурсом в обществе, многократно возрастает. Государственная тайна существует во всех странах мира и является неотъемлемой составляющей суверенитета и системы управления.

В период функционирования административно-командной системы в СССР существовали два вида публичной тайны: партийная и государственная. При этом были засекречены не только сами сведения определенной категории, но и нормативные документы, регулирующие правовые основы режима секретности. В начальный период политического реформирования на постсоветском пространстве бытовало мнение, что институт государственной тайны утратил актуальность и несовместим с такими понятиями, как гласность и демократия.

Однако реалии международных отношений, жесточайшая конкуренция в борьбе за сферы экономического и политического влияния потребовали четкого и детального регулирования правоотношений в сфере государственной тайны. Задача государства — сформировать оптимальный режим такого регулирования для сохранения баланса публичных и частных интересов, для обеспечения жесткого и надежного режима защиты определенной информации в сочетании с неприкосновенностью законных прав и интересов граждан. Этот принцип является основополагающим для конституционной нормы о государственной тайне, которая содержится в ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации. Он же сформулирован в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации: под информационной безопасностью Российской Федерации подразумевается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

В соответствии с разделом 1 Доктрины интересы личности в информационной сфере заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность.

Интересы общества в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства в информационной сфере заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание означают введение в предусмотренном Законом Российской Федерации «О государственной тайне» порядке для сведений, составляющих государственную тайну, ограничений на их распространение и на доступ к их носителям. Институт государственной тайны включает в себя две составляющие. Это критерии отнесения информации к категории государственной тайны, являющейся информацией ограниченного доступа, и определение степени секретности све-

дений. Если распространение информации может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, такая информация относится к категории государственной тайны (ст. 2 Закона о государственной тайне). Это основной критерий.

Подобные сведения можно классифицировать по нескольким группам:

- 1) *сведения в военной области*: о деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других воинских формирований и органов, предусмотренных Федеральным законом «Об обороне», о содержании работ по созданию и модернизации военной техники, о разработке, технологии, производстве, хранении, утилизации ядерных боеприпасов, о режимных и особо важных объектах, о вооружении, численности войск, а также о военно-политической и оперативной обстановке и др.;
- 2) *сведения в области экономики, науки и техники*: о мобилизационных мощностях военной промышленности, о гражданской обороне, о государственном оборонном заказе, о научных достижениях, имеющих важное оборонное или экономическое значение и влияющих на безопасность государства, об объемах запасов в недрах, об объемах добычи, производства и потребления стратегических видов полезных ископаемых и пр.;
- 3) *сведения в области внешней политики и экономики*: о внешнеполитической, внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, о финансовой политике в отношении иностранных государств, а также о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства;
- 4) *сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности*: о разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, об объектах государственной охраны, о секретной связи, о защите Государственной границы Российской Федерации, о расходах федерального бюджета, связанных с обеспечением безопасности государства и др.

Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляется в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

Законность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в соответствии засекречиваемых сведений положениям ст. 5 и 7 Закона о государственной тайне и законодательству Российской Федерации о государственной тайне.

Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении путем экспертной оценки целесооб-

разности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.

Своевременность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно.

Процедура засекречивания представляет собой установление для информации одной из трех степеней (грифов) секретности: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно», критерием которых является степень тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности страны в случае распространения этих сведений. Трем степеням секретности соответствуют три степени допуска должностных лиц к государственной тайне; при этом допуск к сведениям, имеющим гриф «особой важности», означает автоматический допуск к двум другим. Использование перечисленных грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственной тайне, не допускается.

В соответствии со ст. 8 Закона о государственной тайне порядок определения размеров ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения сведений, составляющих государственную тайну, и правила отнесения указанных сведений к той или иной степени секретности устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В этой связи Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 870 были утверждены Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности. В Правилах содержатся критерии разграничения различных степеней секретности.

К сведениям *особой важности* следует относить сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб интересам Российской Федерации в одной или нескольких из перечисленных областей.

К *совершенно секретным* сведениям следует относить сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб интересам министерства (ведомства) или отрасли экономики Российской Федерации в одной или нескольких из перечисленных областей.

К *секретным* сведениям следует относить все иные сведения из числа сведений, составляющих государственную тайну. Ущербом безопасности Российской Федерации в этом случае считается ущерб, нанесенный интересам

предприятия, учреждения или организации в военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной или оперативно-розыскной области деятельности.

Степень секретности сведений, находящихся в распоряжении нескольких органов государственной власти, устанавливается по взаимному согласованию между ними.

Законом о государственной тайне (ст. 7) отдельно выделяется перечень сведений, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть отнесены к государственной тайне и засекречены. Это сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;
- состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;
- фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо включении их в эти цели в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.

Законом о государственной тайне определены пределы ограничения прав собственников информации, а также порядок возмещения им ущерба в связи с ее засекречиванием. Так, согласно ст. 10 указанного Закона должностные лица, наделенные правом относить сведения к государственной тайне, вправе принимать решения о засекречивании информации, находящейся в собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, если эта информация включает сведения, перечисленные в Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне. Засекречивание указанной информации осуществляется по представлению собственников информации или соответствующих органов государственной власти. Материальный ущерб, который при этом наносится собственнику информации, возмещается государством в размерах, определяемых в договоре между органом го-

сударственной власти, в распоряжение которого переходит эта информация, и ее собственником. В договоре также предусматриваются обязательства собственника информации по ее нераспространению. При отказе собственника информации от подписанного договора он предупреждается об ответственности за несанкционированное распространение сведений, составляющих государственную тайну.

Если, по мнению собственника, засекречивание принадлежащей ему информации нарушает его права, он может обжаловать в суд действия соответствующих должностных лиц. При этом особый порядок действует в отношении иностранных собственников информации. Право собственности на информацию иностранных организаций и иностранных граждан не может быть ограничено, если эта информация получена или разработана ими без нарушения законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что государственная тайна как информация существует исключительно в документированном виде, т. е. фиксируется на материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Порядок рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, регламентируется ст. 13 Закона о государственной тайне. Основаниями для рассекречивания являются, во-первых, тот факт, что наша страна взяла на себя международные обязательства по открытому обмену сведениями, составляющими в Российской Федерации государственную тайну, а во-вторых, изменение объективных обстоятельств, вследствие чего дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной.

Срок засекречивания не может превышать 30 лет, хотя в исключительных случаях он может быть продлен по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Не реже одного раза в 5 лет проводится оценка соответствующих сведений на предмет их соответствия критериям секретности. Решения должностных лиц по рассекречиванию государственной тайны согласовываются с Межведомственной комиссией по защите государственной тайны.

Законом о государственной тайне предусмотрено право граждан или юридических лиц ходатайствовать о рассекречивании государственной тайны. Соответствующее заявление должно быть рассмотрено по существу в течение трех месяцев, а результат его рассмотрения может быть оспорен в суде. Гражданам или юридическим лицам дано право оспаривать в судебном порядке и правомерность отнесения сведений к государственной тайне.

В ст. 4 Закона о государственной тайне определены полномочия органов государственной власти и должностных лиц в области отнесения сведений к государственной тайне и их защиты.

Палаты Федерального Собрания:

- осуществляют законодательное регулирование отношений в области государственной тайны;
- рассматривают статьи федерального бюджета в части средств, направляемых на реализацию государственных программ в области защиты государственной тайны;
- определяют полномочия должностных лиц в аппаратах палат Федерального Собрания по обеспечению защиты государственной тайны в палатах Федерального Собрания.

Президент Российской Федерации:

- утверждает государственные программы в области защиты государственной тайны;
- утверждает по представлению Правительства Российской Федерации состав, структуру Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положение о ней;
- утверждает по представлению Правительства Российской Федерации перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, а также перечень сведений, отнесенных к государственной тайне;
- заключает международные договоры Российской Федерации о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственную тайну;
- определяет полномочия должностных лиц по обеспечению защиты государственной тайны в Администрации Президента Российской Федерации;
- в пределах своих полномочий решает иные вопросы, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и их защитой.

В развитие указанных положений Закона о государственной тайне Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 определен перечень из 113 групп сведений, отнесенных к государственной тайне. Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, содержит сведения в военной области, в области экономики, науки и техники, внешней политики и экономики, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, а также наименования государственных органов, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями.

Каждый из указанных в этом перечне государственных органов наделен полномочиями по распоряжению сведениями отраслевой (ведомственной) принадлежности в рамках его компетенции, а также сведениями других

собственников информации соответствующей тематической направленности по их представлению.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рп утвержден Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. На сегодняшний день это: руководитель Администрации Президента Российской Федерации; министр внутренних дел Российской Федерации; министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; министр иностранных дел Российской Федерации; министр обороны Российской Федерации; министр юстиции Российской Федерации; руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — министр Российской Федерации; министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации; министр образования и науки Российской Федерации; министр природных ресурсов Российской Федерации; министр промышленности и энергетики Российской Федерации; министр сельского хозяйства Российской Федерации; министр транспорта Российской Федерации; министр информационных технологий и связи Российской Федерации; министр финансов Российской Федерации; министр экономического развития и торговли Российской Федерации; председатель Банка России; директор ГФС России; директор СВР России; директор ФСБ России; директор ФСКН России; директор ФСО России; начальник ГУСПа; руководитель Росгидромета; руководитель Росатома; руководитель Роскосмоса; директор ФСТЭК России.

Согласно ст. 9 Закона о государственной тайне органами государственной власти, вышеуказанные руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, в соответствии с перечнем сведений, утвержденным Указом Президента № 1203, разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. В эти перечни включаются сведения, полномочиями по распоряжению которыми наделены указанные органы, и устанавливается степень их секретности. В рамках целевых программ по разработке и модернизации образцов вооружения и военной техники, опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ по решению заказчиков указанных образцов и работ могут разрабатываться отдельные перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Эти перечни утверждаются соответствующими руководителями органов государственной власти. Целесообразность засекречивания таких перечней определяется их содержанием.

Сведения, содержащиеся в Законе о государственной тайне и в Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, носят общий характер, поэтому определить, какой объект является секретным, а какой нет, можно лишь при наличии развернутого межведомственного перечня, не подлежащего госу-

дарственной регистрации и опубликованию. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: рядовой гражданин, незнакомый с соответствующими перечнями министерств, ведомств и других субъектов, наделенных правом засекречивания сведений, не в состоянии определить, какие сведения являются секретными, а какие нет.

Указом Президента Российской Федерации от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» утверждены Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, ее структура, состав по должностям, а также установлено, что решения комиссии, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

В соответствии с упомянутым Положением Межведомственная комиссия по защите государственной тайны является коллегиальным органом, координирующим деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне. Руководство деятельностью Комиссии осуществляет Президент Российской Федерации. Состав Межведомственной комиссии по должностям утверждается Президентом Российской Федерации, а персональный состав — Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в области защиты государственной тайны осуществляет следующие полномочия:

- организует исполнение Закона Российской Федерации «О государственной тайне»;
- представляет на утверждение Президенту Российской Федерации состав, структуру Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положение о ней;
- представляет на утверждение Президенту Российской Федерации перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне;
- устанавливает порядок разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне;
- организует разработку и выполнение государственных программ в области защиты государственной тайны;
- определяет полномочия должностных лиц по обеспечению защиты государственной тайны в Аппарате Правительства Российской Федерации;

- устанавливает порядок предоставления социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны;
- устанавливает порядок определения размеров ущерба, наступившего в результате несанкционированного распространения сведений, составляющих государственную тайну, а также ущерба, наносимого собственнику информации в результате ее засекречивания;
- заключает межправительственные соглашения, принимает меры по исполнению международных договоров Российской Федерации о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственную тайну, принимает решения о возможности передачи их носителей другим государствам (примером такого соглашения может служить Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном обеспечении защиты государственной тайны Российской Федерации и государственных секретов Республики Беларусь, заключенное в Минске 20 января 2003 г.);
- в пределах своих полномочий решает иные вопросы, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой.

В рамках определенных Законом о государственной тайне полномочий Правительства Российской Федерации им было принято Постановление от 23 июля 2005 г. № 443, которым утверждены Правила разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне. В соответствии с ними органы государственной власти, вышеперечисленные руководители которых наделены Распоряжением Президента Российской Федерации от 16 апреля 2005 г. № 151-рп полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, представляют в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны предложения о включении сведений в проект указанного перечня в соответствии со своей компетенцией. Разработка данных предложений осуществляется с учетом экспертной оценки экономических и иных последствий отнесения сведений к государственной тайне.

Проект перечня формируется Межведомственной комиссией по защите государственной тайны и вносится в установленном порядке в Правительство Российской Федерации. В нем указываются органы государственной власти, наделяемые полномочиями по распоряжению сведениями, содержащимися в проекте перечня. Комиссия осуществляет координацию деятельности органов государственной власти по подготовке предложений о включении сведений в проект перечня.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 1995 г. № 1050 утверждена Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне. В соответствии с ней в федеральных органах исполнительной власти при необходимости могут разрабатываться аналогичные ведомственные инструкции, которые согла-

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

совыносятся с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и утверждаются руководителями этих органов.

Граждане, которым по характеру занимаемой ими должности необходим доступ к государственной тайне, могут быть назначены на эти должности только после оформления допуска в установленном порядке.

В соответствии со ст. 21 Закона о государственной тайне и корреспондирующими ей положениями указанной Инструкции допуск граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает:

- принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;
- согласие на частичные временные ограничения их прав;
- письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;
- определение видов, размеров и порядка предоставления льгот, предусмотренных Законом о государственной тайне;
- ознакомление с нормами законодательства о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;
- принятие соответствующего решения руководителем организации о допуске оформляемого лица к государственной тайне.

В соответствии со ст. 24 Закона о государственной тайне частичное ограничение прав гражданина, допускавшегося к государственной тайне может касаться:

- права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне;
- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;
- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо.

Основаниями для отказа гражданину в допуске к государственной тайне могут являться:

- признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным или особо опасным рецидивистом, нахождение его под судом или следствием за государственные или иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;
- наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну (согласно Приказу Минздрава России от 16 марта 1999 г. № 83 перечень противопоказаний составляют хронические и затяжные психические расстройства с тяже-

- лыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями, а также психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ (синдром зависимости от алкоголя, третья стадия, с признаками резидуальных и отсроченных психических расстройств и синдром зависимости, развивающийся вследствие употребления наркотических средств или психотропных веществ);
- постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное место жительства в другие государства;
 - выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;
 - уклонение от проверочных мероприятий и (или) сообщение заведомо ложных анкетных данных.

Решение об отказе гражданину в допуске к государственной тайне принимается руководителем организации в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий. Гражданин имеет право обжаловать это решение в вышестоящую организацию или в суд.

В соответствии со степенями секретности сведений, составляющих государственную тайну, устанавливаются следующие формы допуска:

- первая форма — для граждан, допускаемых к сведениям особой важности;
- вторая форма — для граждан, допускаемых к совершенно секретным сведениям;
- третья форма — для граждан, допускаемых к секретным сведениям.

Проверочные мероприятия, связанные с допуском граждан по первой и второй формам, осуществляются Федеральной службой безопасности Российской Федерации и ее территориальными органами (далее — органы безопасности) во взаимодействии с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Еще одним нормативным актом, регулирующим порядок доступа к государственной тайне, является Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1003 об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне, принятое во исполнение ст. 21 Закона о государственной тайне.

Согласно этому Положению *лица, имеющие двойное гражданство*, допускаются к государственной тайне в порядке, определенном для должностных лиц и граждан Российской Федерации. Они допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, с грифом «секретно» только после проведения проверочных мероприятий органами федеральной службы безопасности.

Лица без гражданства могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, на основании решения Правительства Российской Федерации

Федерации. При этом к сведениям особой важности и совершенно секретным сведениям лица без гражданства, как правило, не допускаются.

Руководители органов государственной власти, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, и руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованные в допуске лиц без гражданства к государственной тайне, вносят в Правительство Российской Федерации проект соответствующего решения. К проекту прилагается мотивированное обоснование необходимости допуска, материалы согласования вопроса с Федеральной службой безопасности Российской Федерации и согласованный с Межведомственной комиссией по защите государственной тайны перечень сведений, составляющих государственную тайну, к которым предлагается допустить лицо без гражданства. Мотивированное обоснование должно содержать оценку тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений.

Иностранные граждане допускаются к государственной тайне на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства по защите передаваемых ему сведений, составляющих государственную тайну. При этом иностранные граждане допускаются только к тем сведениям, в отношении которых выполнены процедуры, предусмотренные Положением о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1997 г. № 973.

Решение о допуске иностранных граждан к государственной тайне принимается руководителями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предприятий, учреждений, организаций, уполномоченных Правительством Российской Федерации осуществлять передачу сведений, составляющих государственную тайну, другому государству. Указанное решение согласовывается с Федеральной службой безопасности Российской Федерации.

Порядок допуска к государственной тайне лиц из числа *эмигрантов и реэмигрантов* определяется в соответствии с вышеназванным Положением исходя из гражданства указанных лиц на момент возбуждения ходатайства о допуске их к государственной тайне.

Полномочия в области защиты государственной тайны *органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления* во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, заключаются в следующем:

- обеспечение защиты переданных им другими органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, со-

ставляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими;

- обеспечение защиты государственной тайны на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях в соответствии с требованиями актов законодательства Российской Федерации;
- установление размеров предоставляемых социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях;
- обеспечение в пределах своей компетенции проведения проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к государственной тайне;
- реализация предусмотренных законодательством мер по ограничению прав граждан и предоставлению социальных гарантий лицам, имеющим либо имевшим доступ к сведениям, составляющим государственную тайну;
- внесение в полномочные органы государственной власти предложений по совершенствованию системы защиты государственной тайны.

Органы судебной власти в области защиты государственной тайны:

- рассматривают уголовные и гражданские дела о нарушениях законодательства Российской Федерации о государственной тайне;
- обеспечивают судебную защиту граждан, органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в связи с их деятельностью по защите государственной тайны;
- обеспечивают в ходе рассмотрения указанных дел защиту государственной тайны;
- определяют полномочия должностных лиц по обеспечению защиты государственной тайны в органах судебной власти.

В соответствии со ст. 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также ч. 3 ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации дела, связанные с государственной тайной, рассматривают в качестве суда первой инстанции Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа.

В судебной практике неоднократно возникали вопросы по поводу возможности участия в судебном процессе адвоката, не имеющего допуска к государственной тайне. Точку в этих спорах поставил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 27 марта 1996 г. № 8-П.

Основанием к рассмотрению дела явилась неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения ст. 1 и 21 Закона о государственной тайне, допускающие возможность отстранения адвоката от участия в качестве защитника в производстве по уголовным делам,

связанным с государственной тайной, ввиду отсутствия у него специального допуска к государственной тайне.

Как указано в вышеназванном постановлении, Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, в то же время предусматривает, что федеральным законом определяется перечень сведений, составляющих государственную тайну (ч. 4 ст. 29 Закона о государственной тайне). Такое решение вызвано необходимостью защиты суверенитета России, обеспечения ее обороны и безопасности и соотносится с предписаниями ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, допускающей в указанных целях ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, а следовательно и права на информацию. Исходя из этого, законодатель вправе устанавливать перечень сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне, регулировать отношения, связанные с их рассекречиванием и защитой, определять порядок допуска и доступа граждан к таким сведениям.

Такой порядок, призванный обеспечивать сохранность государственной тайны, соответствует целям, указанным в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, не противоречит другим ее нормам, а также общепризнанным принципам демократического правового государства. Исходя из буквального смысла ст. 21 Закона о государственной тайне, устанавливаемый ею порядок носит характер общего правила, не исключającego, однако, возможности использования иных способов доступа к государственным секретам и защиты государственной тайны, само существование которых обусловлено, в частности, особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, вытекающего из Конституции Российской Федерации или непосредственно предусмотренного законом. В этой связи предписания ст. 21 о порядке допуска к сведениям, составляющим государственную тайну (предварительная проверка и решение руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации о допуске), не могут быть распространены, например, на депутатов Федерального Собрания или судей, поскольку это противоречит природе их конституционного статуса, особенностям занятия должности (избрание или особый порядок назначения) и выполняемых ими функций. Сохранность государственной тайны в таких случаях гарантируется путем использования соответствующих механизмов ответственности.

Из ст. 48 (ч. 2) Конституции Российской Федерации и ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следует, что адвокат, осуществляющий защиту по уголовным делам, является участником процесса. Порядок производства по уголовным делам, как это установлено ст. 1 УПК РФ, является единым и обязательным по всем уголовным делам и для всех судов, органов прокуратуры, предварительного следствия и дознания и определяется

именно данным кодексом, а не каким-либо иным федеральным законом. Следовательно, порядок участия адвоката в уголовном судопроизводстве, в том числе по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, также определяется именно УПК РФ.

Уголовно-процессуальный кодекс не содержит требований о какой-либо предварительной проверке адвоката и особом разрешении на участие в такого рода делах, что согласуется с положениями Конституции Российской Федерации. Таким образом, положение ст. 21 Закона о государственной тайне о порядке допуска к государственной тайне не может быть применено к адвокату, участвующему в уголовном судопроизводстве в качестве защитника.

Из ст. 48 Конституции Российской Федерации следует, что каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи и право пользоваться помощью адвоката на всех стадиях уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, являющегося составной частью правовой системы Российской Федерации, каждый при рассмотрении предъявленного ему обвинения вправе сноситься с выбранным им самим защитником и защищать себя через его посредство.

Поэтому отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, неправомерно ограничивают конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника (ст. 48 Конституции Российской Федерации, ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах). Указанные конституционные права в силу ст. 56 (ч. 3) Конституции Российской Федерации не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

Зависимость выбора обвиняемым адвоката от наличия у последнего допуска к государственной тайне противоречит также принципу состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве, закрепленному в ст. 123 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

Человек, его права и свободы согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции Российской Федерации). Исходя из этих конституционных положений законодатель, определяя средства и способы защиты государственной тайны, должен использовать лишь те из них, которые в конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина. В рамках уголовного

судопроизводства такими средствами могут, в частности, выступать проведение закрытого судебного заседания, предупреждение участников процесса о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с производством по уголовному делу, и привлечение этих лиц к уголовной ответственности в случае ее разглашения, другие средства.

Таким образом, распространение положений ст. 21 Закона о государственной тайне на адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве, и отстранение их от участия в деле в связи с отсутствием допуска к государственной тайне было признано Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 48 и 123 (ч. 3), а Федеральному Собранию Российской Федерации было предписано внести необходимые уточнения в действующее законодательство.

Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2002 г. № 314-О и № 293-О содержат аналогичные указания в отношении адвоката или представителя со стороны истца или ответчика в гражданском или арбитражном процессе.

Вследствие состоявшегося решения Конституционного Суда Российской Федерации в Закон о государственной тайне была внесена новая статья 21.1 «Особый порядок доступа к государственной тайне», согласно которой члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий, предусмотренных ст. 21 Закона о государственной тайне.

Указанные лица предупреждаются о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с исполнением ими своих полномочий, и о привлечении их к ответственности в случае ее разглашения, о чем у них отбирается соответствующая расписка. Сохранность государственной тайны в таких случаях гарантируется путем установления ответственности указанных лиц федеральным законом.

Коммерческая тайна

Информация в настоящее время является одним из наиболее ценных объектов гражданских прав. В результате утечки конфиденциальной информации может быть причинен значительный экономический ущерб, поэтому ограничение доступа к соответствующей информации является условием нормального функционирования коммерческой организации. Вместе с тем доступ к определенным сведениям, охраняемым предприятием, является условием нормально-

го функционирования целого ряда государственных органов и учреждений, осуществляющих управленческие, правоохранительные и контрольные функции. Вот почему важной и сложной задачей законодателя является эффективное правовое регулирование, позволяющее установить оптимальный баланс интересов предпринимателей, государства и общества в данном вопросе.

Появление коммерческой тайны в современной России связано с разрешением в конце 1980-х гг. предпринимательской деятельности, образованием коммерческих структур и, как следствие, конкуренцией между ними. Попытка регламентировать коммерческую тайну на законодательном уровне впервые была сделана в ныне утративших силу Законе СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР» (ст. 33), Законе РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (ст. 28), Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» (ст. 2). Позднее был принят Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», установивший, что разглашение коммерческой тайны является одной из форм недобросовестной конкуренции.

В то же время в Российской Федерации долгое время отсутствовал специальный закон о коммерческой тайне, несмотря на то что его пытались принять почти в течение 10 лет. Первый раз проект закона о коммерческой тайне был внесен в Федеральное Собрание Российской Федерации в 1996 г., но не прошел и первого чтения. Вторая редакция была отклонена прежним Президентом Российской Федерации в 1999 г. Лишь 9 июля 2004 г. он был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 г. и подписан Президентом 29 июля 2004 г.

Гражданский кодекс Российской Федерации, принятый в 1994 г., впервые указал на то, какая информация может быть отнесена к коммерческой тайне, и в общем виде установил режим коммерческой тайны. В соответствии со ст. 139 ГК РФ информация составляет коммерческую тайну в том случае, если информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу того, что она неизвестна третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

По-другому дается определение коммерческой тайны в Законе о коммерческой тайне, согласно ст. 3 которого это конфиденциальность информации, позволяющая ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

Отнесение информации к коммерческой тайне не обязанность, а право ее обладателя. Существуют два подхода к определению перечня сведений, от-

носимых к коммерческой тайне. Первый основывается на закреплении исчерпывающего перечня такой информации в законодательном акте, регулирующем вопросы коммерческой тайны. Второй «от противного» основывается на установлении в законодательстве перечня информации, которую запрещается относить к коммерческой тайне. В мировой практике чаще используется второй путь. По нему же пошли и разработчики российского закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 139 ГК РФ сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами. До принятия Закона о коммерческой тайне перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну, определялся Постановлением Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35. В настоящее время данное постановление, хотя оно фактически не отменено, не должно применяться исходя из ст. 2 Закона о коммерческой тайне, согласно которой правовое регулирование вопросов коммерческой тайны осуществляется только законодательными актами.

Сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну, указаны в ст. 5 Закона о коммерческой тайне. Запрет установлен в отношении следующих сведений:

- 1) содержащихся в учредительных документах юридического лица, документах, подтверждающих факт внесения записей о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствующие государственные реестры;
- 2) содержащихся в документах, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности;
- 3) о составе имущества государственного или муниципального унитарного предприятия, государственного учреждения и об использовании ими средств соответствующих бюджетов;
- 4) о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом;
- 5) о численности, составе работников, системе оплаты труда, об условиях труда, в том числе охране труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и о наличии свободных рабочих мест;
- 6) о задолженности работодателей по выплате заработной платы и иным социальным выплатам;
- 7) о нарушениях законодательства Российской Федерации и фактах привлечения к ответственности за эти нарушения;

- 8) об условиях конкурсов или аукционов по приватизации объектов государственной или муниципальной собственности;
- 9) о размерах и структуре доходов некоммерческих организаций, размерах и составе их имущества, об их расходах, о численности и оплате труда их работников, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации;
- 10) о перечне лиц, имеющих право действовать без доверенности от имени юридического лица;
- 11) обязательность раскрытия которых или недопустимость ограничения доступа к которым установлена иными федеральными законами.

В целом подход законодателя к составлению перечня сведений, которые не могут быть отнесены к коммерческой тайне, основывается на включении в него информации, которая заведомо должна носить публичный характер в интересах всего общества. Исходя из п. 11 ст. 5 Закона о коммерческой тайне приведенный в ней перечень не является исчерпывающим. Другие законодательные акты могут запрещать относить к коммерческой тайне и иную информацию.

Все сведения, в отношении которых не установлен законодательный запрет на отнесение к коммерческой тайне, могут быть включены в состав закрытой информации в организации. Право определения конкретного перечня и состава такой информации принадлежит ее обладателю.

Следует отметить, что некоторые виды информации относятся к коммерческой тайне в силу прямого указания закона. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» содержание регистров бухгалтерского учета и внутренней бухгалтерской отчетности является коммерческой тайной. Лица, получившие доступ к информации, содержащейся в регистрах бухгалтерского учета и во внутренней бухгалтерской отчетности, обязаны хранить коммерческую тайну. За ее разглашение они несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Информация, составляющая коммерческую тайну, может быть самостоятельно получена иным лицом (помимо ее обладателя) в процессе проведения определенных исследований или иной деятельности. Речь идет, разумеется, не о любой информации, относимой к коммерческой тайне. Например, не могут быть получены таким путем сведения бухгалтерского, налогового и управленческого учета организации без согласия органов управления данной организации (кроме случаев предоставления указанной информации органам государственной власти и местного самоуправления). В то же время, скажем, секреты производства, различные иные технологические решения, данные о состоянии определенного рынка и прочее вполне могут быть самостоятельно разработаны другим лицом. В таком случае все эти сведения признаются полученными без

нарушения закона. Включение в Закон о коммерческой тайне нормы о законности «параллельных» разработок является прогрессивным шагом и соответствует мировой практике в сфере охраны коммерческой тайны.

Закон о коммерческой тайне устанавливает и иные критерии законного и незаконного получения информации, составляющей коммерческую тайну (ч. 3–4 ст. 4). Информация, составляющая коммерческую тайну, полученная от ее обладателя на основании договора или на другом законном основании, считается полученной законным способом.

Получение такой информации признается незаконным:

- при умышленном преодолении принятых обладателем информации, составляющей коммерческую тайну, мер по охране конфиденциальности этой информации;
- если получающее эту информацию лицо знало или имело достаточные основания полагать, что данная информация составляет коммерческую тайну, обладателем которой является другое лицо, и что осуществляющее передачу этой информации лицо не имеет на передачу этой информации законного основания.

Во втором случае речь идет о ситуациях, когда информация, составляющая коммерческую тайну, передается заинтересованному лицу не ее обладателем, а третьим лицом (например, работником организации, в силу своих служебных полномочий имеющим доступ к коммерческой тайне). В такой ситуации лицо, получившее информацию, относимую к коммерческой тайне, будет нести ответственность, предусмотренную ст. 14 Закона о коммерческой тайне, только в том случае, если будет доказано, что оно знало или имело достаточные основания полагать, что имеет место разглашение коммерческой тайны.

Режим коммерческой тайны в ряде случаев не распространяется на взаимоотношения собственника информации с государственными и муниципальными структурами. Так, ст. 6 Закона о коммерческой тайне устанавливает право органов государственной власти и местного самоуправления безвозмездно получать в необходимых случаях информацию, составляющую коммерческую тайну, у ее обладателя.

Право затребовать информацию, относящуюся к коммерческой тайне, принадлежит государственным органам (например, Федеральной налоговой службе, Федеральной таможенной службе, Федеральной антимонопольной службе и т.п.) и органам местного самоуправления (местной администрации), но не государственным или муниципальным организациям.

Указанное право реализуется путем направления обладателю информации, составляющей коммерческую тайну, мотивированного требования, в котором должны в обязательном порядке содержаться цели и правовое основание ее затребования, а также срок предоставления этой информации.

Если обладатель коммерческой тайны сочтет требования государственного или муниципального органа о предоставлении информации, относящейся к коммерческой тайне, незаконными, он может отказать в предоставлении такой информации. Однако данные органы вправе затребовать информацию в судебном порядке, поэтому следует учитывать, что незаконный отказ в предоставлении информации может повлечь за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 15 Закона о коммерческой тайне).

Информация, составляющая коммерческую тайну, может быть также затребована как у ее обладателя, так и у органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления судами, органами прокуратуры, органами предварительного следствия и органами дознания в рамках возбужденного уголовного дела.

Служебная тайна

Служебная тайна, в соответствии со ст. 139 ГК РФ, обладает теми же признаками, что и коммерческая. Это информация, которая имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к которой нет свободного доступа на законном основании и обладатель которой принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Если исходить из буквального значения термина «служебная тайна», то следует считать, что служебная тайна — это информация, которая стала доступна гражданину при исполнении им своих служебных (трудовых) обязанностей. При этом не должно иметь значения, в какой организации трудится гражданин — в государственной или негосударственной. Попытки ограничить понятие «служебной тайны» взаимоотношениями, возникающими только в рамках государственных организаций, не находят подтверждения в законе. Что касается содержания служебной информации, то это может быть либо коммерческая, либо личная тайна, например техническая, банковская, медицинская, адвокатская.

Служебная тайна, если ее понимать как тайну, охраняемую государственным служащим, имеет особенности, позволяющие только условно отнести ее к профессиональной тайне. Информация, составляющая служебную тайну, включает в себя как конфиденциальную информацию, представляемую в орган государственной власти, так и создаваемую (генерируемую) в этом органе информацию, доступ к которой временно ограничен в интересах государственного управления по решению руководителя.

Исходя из изложенного вопрос о соотношении понятий коммерческой и служебной тайны остается открытым. Как известно, ст. 139 ГК РФ озаглавлена «Служебная и коммерческая тайна», однако в тексте статьи всюду стоит союз «или» («служебная или коммерческая тайна»). Из этого можно сделать

двойкий вывод: либо речь идет о разных понятиях (служебная и коммерческая тайны), либо это одно и то же. Представляется, что понятие служебной и коммерческой тайны едино, однако способы их защиты могут быть разными.

В отличие от коммерческой тайны, понятие которой законодательно регулировано, специальный закон о служебной тайне так и не был принят. 24 декабря 2004 г. в Государственную Думу был внесен соответствующий законопроект, однако он так и не был рассмотрен. 5 апреля 2006 г. проект был внесен в Думу повторно и находится на ее рассмотрении.

Авторы законопроекта в пояснительной записке отмечают, что необходимость системного правового регулирования института служебной тайны вызвана рядом причин, в том числе: отсутствием в законодательстве единого подхода к соответствующей категории информации ограниченного доступа; многочисленными примерами незаконного распространения (продажи) информации, аккумулируемой в органах государственной власти и относящейся либо к личности, либо к деятельности хозяйствующих субъектов; ограничениями на распространение информации, накладываемыми по своему усмотрению руководителями органов государственной власти и государственными (муниципальными) служащими на предоставление информации гражданам, общественным организациям, средствам массовой информации.

Следует отметить, что авторы законопроекта относят понятие служебной тайны в основном к информации, содержащейся (производимой) в органах государственной власти и местного самоуправления. Это следует из содержания проекта закона. Хотя само определение термина «служебная тайна» достаточно широко трактует круг субъектов, которые могут ею обладать. В частности, помимо органов власти упоминаются и организации.

В соответствии с упомянутым проектом служебная тайна — конфиденциальная информация, образующаяся в процессе управленческой деятельности органа или организации, распространение которой нарушает права и свободы граждан, препятствует реализации органом или организацией предоставленных ему полномочий либо иным образом отрицательно сказывается на их реализации, а также конфиденциальная информация, полученная органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке.

В социалистический период развития нашего государства институт служебной тайны входил в более широкую категорию «государственные секреты». К данной категории относились сведения с грифом «секретно», неправомерное распространение которых могло нанести ущерб определенной группе государственных интересов.

Вступление в силу Закона Российской Федерации «О государственной тайне» де-факто привело к ликвидации института служебной тайны, так как гриф «секретно» стал использоваться исключительно для обозначения сведений, составляющих государственную тайну. В деятельности органов государствен-

ной власти образуется значительное количество внутрисистемной информации, которая в силу законодательных ограничений не может быть отнесена к государственной тайне, однако и не может быть свободно распространяемой.

Уровень нормативного регулирования порядка обращения со служебной информацией ограниченного распространения, институт которой ныне можно воспринимать в качестве аналога служебной тайны, по целому ряду причин нельзя признать удовлетворительным. Единственный нормативный акт, регулирующий данную группу правоотношений, — Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233. Данное Положение регулирует только деятельность федеральных органов исполнительной власти в отношении такой информации, хотя сведения аналогичного характера образуются и поступают в любые органы государственной власти и органы местного самоуправления. Многие важные условия, определяющие порядок отнесения сведений к категории служебной информации, не установлены в Положении и даны на откуп руководителям федеральных органов исполнительной власти, что нельзя признать правильным, поскольку введение ограничений на доступ к информации должно устанавливаться только федеральным законом.

Положением определено, что не могут быть отнесены к служебной информации ограниченного распространения:

- акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;
- сведения о чрезвычайных ситуациях, опасных природных явлениях и процессах, экологическая, гидрометеорологическая, гидрогеологическая, демографическая, санитарно-эпидемиологическая и другая информация, необходимая для обеспечения безопасного существования населенных пунктов, граждан и населения в целом, а также производственных объектов;
- описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес;
- порядок рассмотрения и разрешения заявлений, а также обращений граждан и юридических лиц;
- решения по заявлениям и обращениям граждан и юридических лиц, рассмотренным в установленном порядке;
- сведения об исполнении бюджета и использовании других государственных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения;
- документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах организаций, необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

При этом установлено, что должностные лица, принявшие решение об отнесении служебной информации к разряду ограниченного распространения, несут персональную ответственность за обоснованность принятого решения и за соблюдение вышеперечисленных ограничений.

Несмотря на практически полное отсутствие нормативного регулирования в сфере отнесения сведений к служебной тайне, защиты такой информации и установления санкций за ее противоправное распространение, она присутствует в большом количестве федеральных законов (около 40). В их числе Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «Об основах муниципальной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О реструктуризации кредитных организаций», Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и др.

Тем не менее в свободной продаже бесконтрольно распространяются компакт-диски, содержащие базы данных с информацией о персоналиях и организациях. Это, например, базы данных «Таможня», ГИБДД, Бюро технической инвентаризации, «Прописка», «Собственники квартир», «Доходы физических лиц», «Картотека МВД» (судимости и пр.) и многие другие. Очевидно, что подобная информация не может попасть на рынок без участия государственных служащих. Одним из решений подобной проблемы может стать защита баз данных органов государственной власти в режиме служебной тайны.

Неурегулированность данной группы отношений в отечественной системе права чревата негативными последствиями, в числе которых возможность произвольного введения ограничений на распространение сведений о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, что может привести к неправомерному ограничению права граждан и организаций на доступ к информации и получение достоверной информации.

4.3. Способы предоставления информации о решениях органов власти

В юридической литературе справедливо отмечается, что один из ключевых моментов в реализации права на информацию — доступ к ней¹⁰². Полагаем, что предоставление информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления может осуществляться следующими основными способами:

¹⁰² См.: Терещенко Л.К. Информация в обществе: правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 4–5. С. 128.

- 1) обнародование информации о принимаемых решениях;
- 2) обеспечение доступа к заседаниям государственных органов и органов местного самоуправления;
- 3) обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в государственных органах и органах местного самоуправления;
- 4) предоставление документов и материалов на основании запроса.

Разумеется, государственные органы и органы местного самоуправления могут использовать для информирования о принимаемых решениях и любые иные способы, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Рассмотрим данные способы подробнее.

Обнародование информации о принимаемых решениях

Основным способом обнародования информации о принимаемых решениях государственных органов и органов местного самоуправления является ее публикация в средствах массовой информации. Информирование граждан государственными органами и органами местного самоуправления о принимаемых решениях может осуществляться путем обнародования информации о принимаемых решениях, текстов самих правовых актов, ежегодных докладов о результатах работы, а также иных информационных материалов.

Одной из важнейших гарантий реализации права на получение информации является опубликование соответствующих актов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходимо иметь в виду, что любые нормативные правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. В случае нарушения данного правила нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Регламентация порядка опубликования актов федерального законодательства и палат российского парламента произведена в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В данном Федеральном законе закреплено, что федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации

в порядке, установленном Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». В соответствии со ст. 30 этого Федерального закона вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в «Собрании законодательства Российской Федерации». Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально публикуются по представлению Министерства иностранных дел в Бюллетене международных договоров. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера публикуются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых они заключены, в официальных изданиях этих органов.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

«Собрание законодательства Российской Федерации» является официальным периодическим изданием. В нем публикуются федеральные конституционные и федеральные законы, акты палат российского парламента, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства, решения Конституционного Суда о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства или отдельных положений этих актов.

Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

Порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации установлен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно ст. 8 этого Федерального закона конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации

Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституция (устав) и законы субъекта Российской Федерации подлежат государственной защите на территории субъекта Российской Федерации.

Порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов установлен в ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом. Как правило, муниципальные правовые акты направляются для официального опубликования в официальное печатное средство массовой информации главой муниципального образования. При публикации в официальном печатном средстве массовой информации муниципального правового акта указывается наименование последнего, дата его принятия, должностное лицо, его подписавшее, дата подписания. Муниципальные правовые акты могут быть официально опубликованы также в виде отдельного издания. Муниципальный правовой акт, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

В соответствии со ст. 12 и 13 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства официально публикуются на государственном языке Российской Федерации. В республиках эти правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на государственных языках республик.

Законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик. Законы и иные нормативные правовые акты иных субъектов Российской Федерации официально публикуются на государственном языке Российской Федерации. В необходимых случаях указанные нормативные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Федерации.

В отдельных федеральных законах предусмотрена обязательность опубликования не только правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и отдельных видов информации. Например, согласно ст. 7 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» сведения о прожиточном минимуме на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Российской Федерации в целом и в субъектах Российской Федерации публикуются ежеквартально в официальных изданиях Правительства Российской Федерации и официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» при государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации должен соблюдаться принцип обеспечения открытости и доступности для потребителей, в том числе для населения, информации о рассмотрении и об утверждении тарифов в соответствии со стандартами раскрытия информации, установленными Правительством Российской Федерации и предусматривающими обязательность опубликования раскрываемой информации в официальных средствах массовой информации, в которых в соответствии с федеральными и региональными законами публикуются официальные материалы органов государственной власти.

В соответствии со ст. 15 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Подготовка и утверждение схем территориального планирования субъектов Российской Федерации» проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до ее утверждения и может размещаться на официальном сайте субъекта Федерации в Интернете. Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит опубликованию в том же порядке.

Согласно ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны в том числе обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

По нашему мнению, государственные органы и органы местного самоуправления должны предоставлять для опубликования в средствах массовой информации следующую официальную информацию:

- о вступлении в должность или об отставке руководителей государственных органов и органов местного самоуправления;
- принятии соответствующего бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном бюджетным и налоговым законодательством;
- принятии правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в собственности соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования¹⁰³;
- заключении соглашений;
- мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей на соответствующей территории.

Также в целях представления информации о результатах работы государственных органов и органов местного самоуправления их руководителям целесообразно обеспечивать подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

В настоящее время в федеральном законодательстве уже предусмотрена необходимость подготовки и опубликования докладов о результатах деятельности отдельных государственных органов и должностных лиц. Например, согласно ст. 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» по окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд, Выс-

¹⁰³ Согласно ст. 15 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества, отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за прошедший год, а также решения об условиях приватизации государственного или муниципального имущества подлежат опубликованию в установленном порядке в официальных изданиях. Информационное сообщение о продаже государственного или муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации, определенных соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления. Общий срок опубликования информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества — не менее чем за 30 дней до дня продажи указанного имущества, если иное не предусмотрено Федеральным законом.

В Федеральном законе указан и перечень сведений, подлежащих обязательному опубликованию в информационном сообщении о продаже как государственного и муниципального имущества, так и акций открытого акционерного общества, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Информация о результатах сделок приватизации государственного и муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации в месячный срок со дня совершения указанных сделок. Обязательному опубликованию подлежит следующая информация: наименование имущества и иные позволяющие его индивидуализировать сведения (характеристика имущества); цена сделки приватизации; имя (наименование) покупателя.

ший Арбитражный Суд и Генеральному прокурору Российской Федерации. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады. Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и в других изданиях.

По важнейшим для жизни государства и общества вопросам также предусматривается подготовка и публикация соответствующих докладов. Так, согласно ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» государственный доклад о положении детей в Российской Федерации ежегодно разрабатывается в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей в Российской Федерации и тенденциях его изменения. Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации представляется федеральным Правительством палатам российского парламента. Порядок его разработки, распространения, в том числе опубликования, определяется Правительством Российской Федерации.

Государственные органы и органы местного самоуправления, по нашему мнению, также должны периодически направлять в средства массовой информации сводные информационные материалы о структуре этих органов и порядке их работы.

Немаловажен для общественности и вопрос об открытости сведений о доходах должностных лиц всех уровней. Например, в рассмотренном ранее законе Мексики о федеральной прозрачности и доступе к правительственной информации, открытой для общественности, любому гражданину предоставляется возможность отслеживать зарплату чиновников — от начальника департамента до президента. В нашей стране порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих закреплен в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно ст. 20 этого Федерального закона гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Эти сведения являются конфиденциальными, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

При этом сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, назначение на должность и освобождение

дение от должности которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъектов Российской Федерации предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих.

Положение о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего утверждается соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Отметим, что федеральное законодательство не предусматривает обязательности предоставления для опубликования общероссийским средствам массовой информации сведений о доходах муниципального служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. В Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» только установлено, что муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

Необходимо также учитывать Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе». В целях создания действенных механизмов предотвращения коррупции и злоупотреблений в стране было установлено, что сведения, содержащиеся в декларации и справке, относятся к конфиденциальной информации, если законодательством Российской Федерации они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну. Государственные служащие, в служебные обязанности которых входят сбор и проверка указанных сведений, могут привлекаться за их разглашение к дисциплинарной и иной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сведения, содержащиеся в декларации и справке, поданных лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, могут быть

опубликованы в общероссийских средствах массовой информации в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Этим Указом был утвержден Порядок предоставления сведений о доходах и имуществе лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, общероссийским средствам массовой информации по их обращениям. Порядок определяет обязанности кадровых служб государственных органов, возникающие в связи с обращениями общероссийских средств массовой информации о предоставлении сведений о доходах и имуществе лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Обращение общероссийского средства массовой информации, направленное в письменном виде в адрес должностного лица или государственного органа, имеющего право назначать на соответствующую должность лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, о предоставлении сведений о доходах и имуществе этого лица в недельный срок со дня получения направляется для исполнения в кадровую службу соответствующего государственного органа. Обращение, не содержащее обязательства опубликовать запрашиваемые сведения в полном объеме в ближайшем номере либо в недельный срок со дня их получения, не рассматривается и подлежит возврату.

Кадровая служба государственного органа при получении обращения в недельный срок сообщает об обращении лицу, в отношении которого поступило обращение, и обеспечивает передачу общероссийскому средству массовой информации следующих сведений о доходах и имуществе лица, замещающего государственную должность Российской Федерации:

- суммарная декларированная стоимость недвижимого имущества, транспортных средств и ценных бумаг, принадлежащих лицу на праве собственности;
- перечень объектов недвижимости, принадлежащих лицу на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;
- декларированный годовой доход.

Указанные сведения предоставляются на основании данных, имеющихся в кадровой службе государственного органа на дату получения обращения.

В предоставляемых сведениях запрещается указывать:

- иные данные о доходах и имуществе лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, кроме указанных выше;
- данные о супруге, детях и иных членах семьи лица, замещающего государственную должность Российской Федерации;
- данные, позволяющие определить местожительство, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации лица, замещаю-

щего государственную должность Российской Федерации, а также его супруги, детей и иных членов его семьи;

- данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих лицу на праве собственности или находящихся в его пользовании;
- информацию, отнесенную к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной.

Если обращение поступило в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, сведения о доходах и имуществе которого за отчетный год были ранее предоставлены для опубликования общероссийскому средству массовой информации в соответствии с рассматриваемым Порядком, кадровая служба соответствующего государственного органа не предоставляет указанные сведения, а сообщает заявителю в недельный срок, какому общероссийскому средству массовой информации они были предоставлены ранее.

Важным источником информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления являются электронные информационно-справочные системы («КонсультантПлюс: Сводное Региональное Законодательство», «Гарант» и др.). Данные системы содержат значительное число правовых актов, причем в большинстве своем произошедшие изменения инкорпорированы в тексты первоначальных актов. Это конечно же значительно облегчает работу с правовыми актами.

Органы публичной власти должны способствовать размещению в электронных информационно-справочных системах максимального количества своих актов. Ряд органов власти стремятся к этому. Например, в Письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2002 г. № С1-7/0у-1224 в целях совершенствования обеспечения деятельности арбитражных судов полной и объективной информацией о состоянии арбитражной судебной практики было предложено незамедлительно принять необходимые меры к тому, чтобы в информационно-правовые базы «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и другие были включены все постановления кассационной инстанции с начала ее работы. В случае пересмотра упомянутых судебных актов в порядке надзора и принятия Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации постановления об отмене или изменении постановления кассационной инстанции соответствующая информация должна быть отражена в тех же базах данных.

При этом не следует забывать, что указанные электронные информационно-справочные системы не являются официальным источником информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нередко и в них встречается неверная или неполная информация. За-

метим, что иногда это происходит по вине органов публичной власти. Например, летом 2006 г. в информационно-справочных системах практически одновременно появились два письма налогового департамента. В них совпадают даты, номера и подписи. Различие было в содержании. В одном разъяснении подтверждается право компаний использовать налоговые преференции, в другом — запрещается. Налоговая служба велела инспекциям руководствоваться вторым вариантом письма.

Оба письма от 3 июля 2006 г. подписаны руководителем налогового департамента Минфина России М. Моториным и отвечают на один и тот же вопрос: могут ли компании, занимающиеся дистанционной торговлей, платить единый налог на вмененный доход (ЕНВД)¹⁰⁴. Письмо, разрешающее таким компаниям переход на ЕНВД, появилось 22 июля в базе «Гарант» (90 тыс. коммерческих клиентов). А в августе в базе «КонсультантПлюс» (220 тыс. коммерческих клиентов) было опубликовано письмо прямо противоположного содержания. Каждый из ответов тщательно обосновывается. В запрещающем письме говорится, что при посылочной торговле не используются объекты организации торговли, а потому невозможно рассчитать вмененный доход. В письме-близнице написано, что число торговых мест можно рассчитывать по числу работников, упаковывающих товары на складе или в офисе, поэтому для перехода на ЕНВД препятствий нет. Текст письма в выгодной компаниям редакции напечатали газета «Учет. Налоги. Право», «Финансовая газета» и журнал «Нормативные акты для бухгалтера». А запрещающий вариант по инспекциям разослала Федеральная налоговая служба с пометкой «для использования в работе».

Окончательно запутавшись, участники рынка обратились с вопросами в Национальную ассоциацию дистанционной торговли (НАДТ). При этом и «Гарант», и «Консультант» указали, что получили письмо официальным путем. Загадка объясняется просто: Минфин сначала написал письмо, а потом изучил проблему глубже и изменил точку зрения. Достоверным является вариант, разосланный ФНС, пояснил замдиректора налогового департамента Минфина А. Иванеев. Содержание этого варианта кажется более рациональным даже НАДТ, по словам ее исполнительного директора М. Яценко. Вопрос не в том, что лучше для представителей отрасли, а в том, что юридическая цена писем Минфина для налогоплательщиков очень велика, отметил замруководителя налогового комитета РСПП С. Беляков. Компания, которая нарушила закон, опираясь на письмо Минфина, освобождается от штрафа, а с 2007 г. не придется платить и пеню.

¹⁰⁴ ЕНВД рассчитан на малый бизнес. Он заменяет пять основных налогов (налог на прибыль, имущество, доходы физлиц, НДС и ЕСН), вместо которых компании платят 15% вмененного им дохода. По данным Национальной ассоциации дистанционной торговли на лето 2006 г., объем этого вида торговли в России с 2001 г. вырос более чем в четыре раза и составил по итогам 2006 г. \$ 1,1 млрд.

Но если разъяснение было основано на неверной информации, предоставленной налогоплательщиком, от ответственности его не освободят, уточнил Иванеев. По его словам, разъяснения, данные по запросу конкретной компании, могут освободить от ответственности только автора запроса. Всех без исключения налогоплательщиков освобождают от ответа лишь те письма Минфина, в которых выражена общая правовая позиция, подчеркивает Иванеев. Так же понимает закон и адвокат М. Орлов. Даже письма с общей позицией освобождают от ответа, только если они «доведены до сведения налогоплательщиков» — например, через официальную рассылку. Правда, другие компании могут в суде ссылаться на частные письма Минфина, чтобы обосновать свою позицию. Но В. Зарипов из компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры» уверен, что ссылка на письмо Минфина, размещенное в известной правовой базе, освобождает компанию от ответственности, ведь она применяла «официальный документ, полученный из общеизвестного и достоверного источника информации». По его мнению, чтобы не допускать путаницы, Минфину стоит организовать публикацию разъяснений на своем интернет-сайте¹⁰⁵.

Представляется, что достаточно обоснованным является мнение Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга о том, что факт размещения некоторых сведений о Федеральной службе охраны только в системах «Консультант» и «Гарант» не является надлежащим исполнением Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98, поскольку информация о названных системах предоставляется пользователям только на коммерческой основе, поэтому не может считаться общедоступной¹⁰⁶.

Обеспечение доступа к заседаниям государственных органов и органов местного самоуправления

Гражданам должно быть предоставлено реальное право не только знакомиться с «исходным продуктом» — решениями государственных и муниципальных органов, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Это может быть достигнуто путем непосредственного присутствия граждан на заседании государственного или муниципального органа. Такое непосредственное присутствие граждан позволит на практике реализовать принципы гласности и открытости проведения заседаний соответствующих органов. Как отмечается в юридической литературе, «гласность деятельности законодатель-

¹⁰⁵ Раздвоение Минфина. Чиновники запутали налогоплательщиков // Ведомости. 2006. 23 авг.

¹⁰⁶ Подробнее данное дело рассмотрено в разделе 4.5 настоящей главы.

ных органов обеспечивается процедурами, связанными, в частности, с приглашениями на заседания лиц, не являющихся депутатами»¹⁰⁷. Регламенты многих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусматривают допуск граждан на свои заседания.

С определенными условиями принцип гласности, открытости заседаний должен распространяться и на органы исполнительной власти всех уровней. При этом соответствующие органы публичной власти должны заблаговременно доводить до сведения граждан повестку своего заседания, а также дату, время и место его проведения. Например, согласно ст. 51 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» объявления о заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации помещаются в доступных для граждан местах занимаемого им здания, а также в средствах массовой информации.

Конечно, доступ граждан на заседания органов публичной власти по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности разместить значительное число желающих. Кроме того, как отмечается, слишком большое число присутствующих в зале не способствует созданию деловой обстановки¹⁰⁸. Особенно это справедливо в отношении федеральных и региональных органов государственной власти. В то же время присутствие граждан на заседаниях органов местного самоуправления, т.е. органов, наиболее приближенных к населению, представляется весьма важным.

Однако как зарубежная, так и отечественная практика выработала различные способы соблюдения баланса между сохранением работоспособности органа публичной власти и обеспечением прав граждан. Так, для организации посещения заседаний органы публичной власти ведут запись желающих присутствовать на соответствующем заседании. Как правило, такая запись о посетителе является основанием для доступа к заседанию. Количество тех, кто желает присутствовать на заседании государственных органов, органов местного самоуправления, может быть ограничено по решению соответствующего органа, если нет возможности разместить всех посетителей. Присутствующие на заседании вправе делать записи. Регламентом соответствующего органа может быть предусмотрена необходимость получения предварительного разрешения на проведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи. Органы власти могут также дополнительно организовать доступ на заседания посредством прямой трансляции сигнала на телеприемники, разме-

¹⁰⁷ Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец, 2001. С. 179.

¹⁰⁸ Там же. С. 180–181.

щенные в иных помещениях, находящихся в здании соответствующего органа власти.

Еще одним аргументом против свободного доступа граждан на заседания органов публичной власти является необходимость обеспечения безопасности их проведения. Однако безопасность технически возможно обеспечить не только путем ограничения доступа граждан во «властные кабинеты». Более того, федеральное законодательство уже предусматривает допуск граждан даже на объекты повышенной опасности. Например, Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия» регулирует право доступа на объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия. Согласно ст. 21 этого Федерального закона граждане, представители органов государственной власти Российской Федерации, в том числе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции надзора и контроля, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений, имеют право на посещение в ознакомительных целях объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия. Порядок посещения указанных объектов устанавливается Правительством Российской Федерации. Согласно ст. 13 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» граждане имеют право на посещение в ознакомительных целях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Порядок посещения объектов использования атомной энергии устанавливается Правительством Российской Федерации.

Следует также иметь в виду, что вряд ли граждане смогут принять участие в закрытом заседании. Однако условия проведения таких заседаний не должны определяться произвольно — они должны быть закреплены как минимум в регламенте соответствующего органа, а еще лучше в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации или уставе муниципального образования. Так, в ч. 2 ст. 100 Конституции Российской Федерации установлено, что в случаях, предусмотренных регламентами Совета Федерации и Государственной Думы, соответствующая палата вправе проводить закрытое заседание. В любом случае решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию.

Весьма неопределенной остается ситуация с доступом к заседаниям избирательных комиссий всех уровней. Это связано с тем, что федеральный законодатель чрезмерно зарегламентировал деятельность (в том числе и информационную) не только Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, но и всех иных комиссий.

При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в числе установленных федеральными законами категорий лиц, имеющих безусловное право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, отсутствуют собственно избиратели. Представляется, что только одного информирования с помощью средств массовой информации здесь недостаточно. Полноценное информирование может быть достигнуто путем непосредственного присутствия избирателей (либо представителя группы избирателей) на заседании соответствующей избирательной комиссии. В данном случае мы не предлагаем наделять таких представителей избирателей всеми полномочиями наблюдателей. Хотя следует иметь в виду, что в 1996 г. Государственной Думой был принят федеральный закон «Об общественном контроле за проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», в котором достаточно подробно регламентировался институт наблюдателей от граждан. Данный федеральный закон затем был отклонен Советом Федерации. Ряд прогрессивных положений данного законопроекта, касающихся информационной открытости избирательных комиссий, был проанализирован в юридической литературе¹⁰⁹.

С определенными условиями принцип гласности, открытости заседаний должен распространяться и на избирательные комиссии. Конечно, доступ избирателей на заседания комиссий по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Как уже отмечалось, это может быть связано с отсутствием возможности разместить значительное число желающих, а также с необходимостью создания деловой обстановки. Это в первую очередь касается Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Хотя справедливости ради надо отметить, что в зарубежных странах практически все заседания избирательных комиссий доступны для посещения всех желающих. Например, в США для доступа публики открыты даже заседания Федеральной избирательной комиссии¹¹⁰. В то же время присутствие граждан на заседаниях территориальных и участковых избирательных комиссий, т.е. комиссий наиболее приближенных к избирателям, представляется весьма важным. Следует заметить, что ранее в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривалось, что законом субъекта Российской Федерации, регулирующим порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, может быть предусмотрено направление наблюдателей от группы избирателей (п. 7 ст. 26)¹¹¹. К сожалению, в настоящее время такой нормы уже нет.

¹⁰⁹ См.: *Иванченко А. В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 122.

¹¹⁰ См.: *Зарубежное избирательное право.* М., 2003. С. 51.

¹¹¹ Об открытости избирательного процесса см. подробнее главу 2 настоящей работы.

Обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в государственных органах и органах местного самоуправления

Непосредственный доступ к документам и материалам государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться через фонды официальной информации государственных органов и органов местного самоуправления, библиотечные и архивные фонды официальной информации, а также информационные ресурсы, функционирующие на основе интернет-технологий.

Под общедоступными фондами официальной информации мы понимаем сформированные на основе официальных документов и материалов государственных органов и органов местного самоуправления собрания сведений, находящихся в соответствующем органе, библиотеке, архиве либо на сайте государственных органов и органов местного самоуправления в Интернете. Доступ к фондам официальной информации должен быть обеспечен путем непосредственного личного ознакомления с ними в месте расположения соответствующего органа.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны включать в фонды официальной информации и обеспечивать доступ к следующим документам и материалам: правовым актам, принятым соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления; ежегодным докладам государственных органов и органов местного самоуправления о результатах работы с прилагаемыми к ним документами и материалами; протоколам заседаний соответствующего органа, а также проектам решений, принимаемым на заседаниях, документам и материалам, рассматриваемым на заседаниях.

При этом необходимо законодательно установить разумный срок, в течение которого правовые акты, протоколы заседаний и иные документы и материалы должны включаться в фонд официальной информации и становиться доступными для ознакомления. Разумеется, в отношении документов и материалов, подготовленных для ознакомления, органами государственной власти и органами местного самоуправления должны приниматься соответствующие меры сохранности.

Для работы с информационными материалами необходимо оборудование специальных мест с условиями, позволяющими делать выписки из документов и материалов. При этом гражданам и представителям юридических лиц должна быть предоставлена возможность снимать копии с документов и материалов, размещенных в фондах официальной информации.

Важным источником информации о решениях органов публичной власти традиционно являются архивы и библиотеки, которые должны соблюдать принцип публичности и открытого доступа пользователей к своим фондам

в соответствии с законодательством Российской Федерации об архивах¹¹² и библиотеках¹¹³.

Полагаем, что, помимо размещения в библиотеках газет, журналов и иных публикаций с текстами решений органов публичной власти, в библиотеках необходимо формировать общедоступные фонды официальной информации. Государственные органы и органы местного самоуправления в свою очередь должны направлять в библиотеки официальные доклады, информационные материалы, официальные справочные издания.

Предоставление документов и материалов на основании запроса

Для того чтобы информация была реально доступна, гражданин должен иметь возможность требовать предоставить ему информацию о решениях органов власти в той форме, которая существует и удобна лично для него.

Запросы на получение информации могут быть адресованы государственным органам и органам местного самоуправления в форме: а) личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа; б) письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи; в) текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

Ответ на запрос целесообразно давать в той же форме, в которой был получен запрос, или в иной удобной для граждан форме. Так, при личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация может предоставляться в устной форме. Но если устный ответ на запрос не носит исчерпывающего характера, то обратившемуся лицу должен быть разъяснен порядок направления запросов в иных формах, а также другие способы получения информации.

Так, в соответствии с Приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 10 августа 2004 г. № САЭ-3-27/468@ «Об утвержде-

¹¹² Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства.

¹¹³ Федеральный закон «О библиотечном деле» является правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации. Он устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантирующие права граждан, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность. Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» определяет политику государства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации и развития системы государственной библиографии, предусматривает обеспечение сохранности обязательного экземпляра документов, его общественное использование.

нии регламента организации работы с налогоплательщиками» в инспекциях ФНС России должна быть организована телефонная справочная служба. Цель создания телефонной справочной службы — оперативное информирование налогоплательщиков.

Порядок организации работы телефонной справочной службы следующий:

- отделам работы с налогоплательщиками инспекций ФНС России выделить телефонные номера в качестве справочных;
- назначить сотрудников, ответственных за работу на выделенных телефонных линиях;
- руководителям инспекций ФНС России поручить своим заместителям контролировать работу справочных телефонов;
- разместить информацию о телефонах справочной службы на стенде инспекции ФНС России, на сайте управления ФНС России по субъекту Российской Федерации, в местных СМИ.

Должностное лицо инспекции ФНС России, ответственное за работу на справочном телефоне, принимает и регистрирует все звонки в журнале учета принятых вопросов налогоплательщиков.

Необходимо законодательно закрепить правило, в соответствии с которым государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в соответствии с письменным запросом заинтересованных лиц предоставлять документы и материалы о решениях соответствующего органа. При этом должны быть установлены предельные сроки ответов на запросы о предоставлении информации.

Представляется, что если запрашиваемая информация содержится в общедоступном официальном печатном издании, исполнитель запроса может ограничиться указанием реквизитов этого издания и даты опубликования информации.

Ответ на письменный запрос должен содержать: справку ответственного лица о выполнении запроса, включающую краткую формулировку предмета запроса, перечень предоставляемых документов и материалов, фамилию и должность исполнителя запроса, его контактные телефоны, дату отправки ответа на запрос; тексты предоставляемых документов и материалов, либо справки о них или части текстов документов и материалов, если такие справки или части содержат исчерпывающую для удовлетворения запроса информацию и их предоставление взамен текстов документов и материалов однозначно допустимо в соответствии с характером запроса.

В отдельных федеральных законах уже предусмотрено предоставление информации по запросам граждан и юридических лиц. Например, ст. 7 Федерального закона «Об уничтожении химического оружия» к полномочиям федеральных органов исполнительной власти отнесено в том числе предоставление по запросам граждан и юридических лиц (в числе которых и общественные объединения) информации в области проведения работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия. Согласно ст. 20 этого Феде-

рального закона граждане и юридические лица имеют право запрашивать в органах государственной власти Российской Федерации, в том числе в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции надзора и контроля, органах государственной власти субъектов Федерации, органах местного самоуправления, у руководителей объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия информацию в области проведения работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия. Предоставляемая информация должна быть гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

По нашему мнению, запросы, полученные в форме текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс), должны удовлетворяться посредством направления в соответствующей форме документов и материалов, если это позволяют технические возможности соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления¹¹⁴. Если запрашиваемых документов не существует в электронном варианте, то в ответе указывается порядок получения информации по запросу в иных формах и другими способами. По просьбе заинтересованного лица ответ на запрос, полученный по каналам телекоммуникационной связи, может быть направлен по почте. Регистрация и подготовка ответов на запросы, получаемые по электронной почте или по факсу, должна осуществляться в порядке, предусмотренном для письменных запросов.

Следует заметить, что обязанности органа власти, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Орган не обязан также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса. Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами и, кроме того, тщательно формулировать запрос, иначе они могут не получить требуемые сведения. В свою очередь органы государственной власти и органы местного самоуправления должны разрабатывать примерные образцы запросов (такая практика широко используется за рубежом, например в США).

Обращения граждан

Отдельно необходимо остановиться на таком предусмотренном Конституцией Российской Федерации институте, как обращения граждан. В ст. 33 Конституции установлено, что граждане Российской Федерации имеют право

¹¹⁴ О запросах, передаваемых в форме электронных сообщений, см. подробнее в разделе 4.5 настоящей главы.

обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Обязанность же органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, предусмотрена ч. 2 ст. 24.

В литературе отмечается, что содержание ст. 33 Конституции Российской Федерации не в полной мере отвечает современным тенденциям. Поэтому, в частности, предлагается расширить содержание данной статьи, указав, что «государство гарантирует право граждан на объективное, всестороннее рассмотрение их обращений компетентным органом в установленный срок, обеспечивает привлечение к ответственности лиц, чьи действия и решения стали причиной нарушения прав и свобод граждан, и компенсацию причиненного ущерба»¹¹⁵. Однако с такой точкой зрения нельзя согласиться. В противном случае практически каждую статью Конституции Российской Федерации, в которой говорится о правах и свободах граждан, придется дополнять положением об обязанности государства реализовать такие права и свободы и обеспечить привлечение к ответственности лиц, чьи действия и решения стали причиной их нарушения. Положения Конституции Российской Федерации и так являются нормами прямого действия, хотя их исполнение зависит не только (и не столько) от подробности конституционных формулировок, но и от их дальнейшей законодательной регламентации, а также правоприменения.

Федеральный закон «Об обращениях граждан» был принят Государственной Думой 3 декабря 1999 г. (повторно, после отклонения его Советом Федерации), но так и не был подписан Президентом Российской Федерации. Поэтому в Российской Федерации весьма длительное время действовали положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 4 марта 1980 г., с изменениями и дополнениями от 2 февраля 1988 г.)¹¹⁶. Однако многие нормы данного указа устарели и не могли обеспечить полноценного регулирования соответствующих отношений. И только в 2006 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В ряде субъектов Российской Федерации в порядке «опережающего законодательства» были приняты законы, регулирующие право граждан на обращение. В их числе можно назвать Закон Орловской области «О порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан в органах государствен-

¹¹⁵ См.: Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение : Автореф. дис. ... канд. юридических наук. Екатеринбург, 1999. С. 9.

¹¹⁶ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. Ст. 192.

ной власти и местного самоуправления Орловской области», Закон города Москвы «Об обращениях граждан», Закон Челябинской области «Об обращениях граждан», Закон Чувашской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

В ноябре 2006 г. вступил в силу указанный выше Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В данном Федеральном законе установлено, что обращение гражданина — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Указанный федеральный закон предусматривает три вида обращений граждан. *Предложение* — это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. *Заявление* — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. *Жалоба* — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Нельзя не отметить, что в Федеральном законе совершенно обойден вниманием вопрос о коллективных петициях. *Коллективная петиция* — это форма обращения ряда граждан в органы публичной власти с предложением принять определенный правовой акт или решение либо рассмотреть определенный вопрос. Нередко право на коллективную петицию устанавливается в конституции государства или законах. Как правило, в этих актах закрепляется и обязанность органа публичной власти, в который поступила петиция, рассмотреть поставленные в ней вопросы.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав, свобод и законных интересов других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Федеральное законодательство закрепляет правовые гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. Так, запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В ст. 7 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» указаны требования к письменному обращению. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке должен указать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если в соответствии с этим запретом невозможно направить жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости орган местного самоуправления или должностное лицо может рассмотреть обращение с выездом на место.

Орган государственной власти, местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и ма-

териалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Федеральный закон предусматривает особенности рассмотрения отдельных обращений. Так, в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Если текст письменного обращения не поддается прочтению, то ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, то руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, то гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, то гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин должен предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в общем порядке, установленном для обращений.

Если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, то гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ установлены сроки рассмотрения письменного обращения. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в иной государственный орган или орган местного самоуправления для предоставления необходимых документов руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Парадоксально, но даже советское, весьма централизованное и унифицированное законодательство предусматривало в ряде случаев широкие полномочия союзных республик в сфере рассмотрения заявлений и обращений граждан. Так, в п. 9 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» было закреплено, что заявления и жалобы разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления в государственный, общественный орган, на предприятие, в учреждение, организацию, обязанные разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки — безотлагательно, но не позднее 15 дней. При этом законодательством союзных республик могли устанавливаться сокращенные сроки разрешения заявлений и жалоб в республиканских и местных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях.

В настоящее время в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность установления сокращенных сроков рассмотрения обращений граждан. Так, согласно ст. 15 Областного закона Свердловской области от 9 января 1998 г. № 4-ОЗ «Об обращениях граждан» органы и должностные лица могут устанавливать сокращенные сроки рассмотрения заявлений, жалоб и ходатайств отдельных категорий граждан. При этом рассмотрение заявлений, жалоб и ходатайств, касающихся вопросов защиты прав ребенка, а также предложения по предотвращению возможных аварий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций начинается безотлагательно и должно быть завершено не позднее чем в пятнадцатидневный срок.

Данный областной закон устанавливает и определенные особенности рассмотрения некоторых видов обращений. Например, обращения, свидетель-

ствующие о многочисленных грубых нарушениях законодательства, систематическом ущемлении прав граждан и не получившие соответствующей оценки со стороны органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц, подлежат проверке органами государственной власти Свердловской области, как правило с выездом на места. Результаты проверок, представляющие общественный интерес, должны освещаться в средствах массовой информации.

Обращения граждан, содержащие одновременно признаки предложения, жалобы, заявления, а также касающиеся двух и более вопросов, могут направляться органами и должностными лицами, принявшими их к рассмотрению в пределах своей компетенции, другим органам и должностным лицам в соответствии с их компетенцией и подведомственностью и рассматриваются в сроки, установленные для соответствующего вида обращений. Обращения, направленные на совершенствование законодательства Свердловской области, рассматриваются соответствующими структурными подразделениями органов государственной власти Свердловской области и могут учитываться при разработке проектов областных законов, составлении и утверждении перечня законопроектных работ на соответствующий год.

Однако возникают определенные сомнения относительно реальной возможности установления в законодательстве субъектов Российской Федерации сокращенных сроков рассмотрения обращений граждан. Не в последнюю очередь это связано с иногда излишней активностью федеральных органов (Министерства юстиции и прокуратуры) по «приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным». Нередко такое соответствие рассматривается весьма узко и сводится лишь к выявлению того факта, что федеральное законодательство прямо предусматривает или не предусматривает то или иное полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации. И в таком случае отсутствие в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «Об обращениях граждан» положения о возможности сокращенного срока рассмотрения обращений в региональных органах государственной власти может сыграть свою отрицательную роль.

4.4. Роль средств массовой информации в обеспечении права на предоставление информации о решениях органов власти

В соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Деятельность средств массовой информации как части гражданского общества является одновременно гарантией и способом обеспечения эффективности такого контроля. Одним

из основных способов обеспечения права на предоставление информации о решениях органов власти является опубликование соответствующих данных в средствах массовой информации. Данное право конкретизируется и уточняется в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон о средствах массовой информации).

В ст. 38 этого Закона закреплено право на получение информации. Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Таким образом, возможность получения гражданами оперативной, достоверной и полной информации о деятельности и решениях органов власти напрямую связана с доступностью ее получения средствами массовой информации от указанных органов. В настоящее время Закон о средствах массовой информации содержит достаточно короткий перечень лиц, чья обязанность предоставлять информацию корреспондирует праву граждан на ее получение: в этот перечень не входят, к примеру, граждане, состоящие на службе в государственных органах, но не осуществляющие функции должностного лица. Вследствие этого достаточно узок и круг сведений, являющихся предметом правоотношений в соответствии с данным законом.

Обращает на себя внимание, что указанный перечень не включает в себя органы местного самоуправления. Очевидно, что это произошло из-за того, что на момент принятия Закона о средствах массовой информации данные органы традиционно рассматривались в качестве местных государственных органов.

Регламентации запроса информации, а также отказа и отсрочки в предоставлении информации посвящены ст. 39–40 Закона о средствах массовой информации. Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую

или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны: причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну; должностное лицо, отказывающееся в предоставлении информации; дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны: причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок; дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация; должностное лицо, установившее отсрочку; дата принятия решения об отсрочке.

В свою очередь, органы публичной власти также принимают меры по обеспечению средств массовой информации сведениями о своей деятельности. Например, приказом Министерства финансов Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 133н «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Министерства финансов Российской Федерации» утвержден Порядок предоставления средствам массовой информации сведений о деятельности Министерства финансов Российской Федерации. Позицию Министерства по вопросам его деятельности имеют право доводить до сведения средств массовой информации министр, заместители министра, пресс-секретарь министра, пресс-служба Министерства, а также директора департаментов и их заместители по согласованию с министром, заместителями министра, пресс-секретарем министра или начальником пресс-службы Министерства.

Сообщения для средств массовой информации распространяются по инициативе Министерства и содержат анонсы предстоящих событий, сообщения о прошедших мероприятиях и сообщения справочного характера по вопросам деятельности Министерства. Сообщения готовятся пресс-службой Министерства на основании сведений, предоставляемых департаментами Министерства и завизированных директором департамента или его заместителем. Сообщения для СМИ распространяются только пресс-службой Министерства.

По запросам средств массовой информации предоставляются материалы, содержащие позицию Министерства, интервью руководителей Министерства, а также справочная информация о деятельности Министерства. Запросы представителей средств массовой информации поступают в пресс-службу Министерства, откуда после регистрации передаются в соответствующий департамент Министерства, который представляет запрашиваемую информацию

в пресс-службу не позднее чем в трехдневный срок. Справочная информация предоставляется средствам массовой информации только пресс-службой Министерства по согласованию с руководством соответствующего департамента Министерства.

В приказе Минфина России закреплены и положения, касающиеся ответственности сотрудников Министерства за предоставляемую информацию. Так, сотрудники Министерства, предоставляющие сведения средствам массовой информации, несут персональную ответственность за их достоверность и отсутствие в них сведений, составляющих государственную тайну или предназначенных для служебного пользования. Сотрудники Министерства, предоставляющие сведения средствам массовой информации без соответствующего поручения министра или его заместителя, обязаны согласовать их с начальником пресс-службы Министерства или его заместителем, а также уведомить представителей средств массовой информации о том, что выражают личную точку зрения.

В литературе приводятся рекомендации по совершенствованию форм взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации, объективному и оперативному освещению практики обеспечения общественной безопасности и поддержания более тесных связей с общественными объединениями и организациями. Для этого руководителям органов внутренних дел целесообразно:

- систематически информировать население через информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и мерах, принимаемых органами внутренних дел и другими правоохранительными органами по обеспечению общественной безопасности;
- оперативно сообщать в средства массовой информации о возбужденных уголовных делах по преступлениям, вызывающим повышенный общественный интерес, ходе и результатах их расследования, судебном рассмотрении и вынесенных приговорах, а также о проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, о возмещенном ущербе, причиненном как государственным интересам, так и отдельным гражданам, не допуская при этом неуместной сенсационности, ажиотажа и легковесности — сообщения должны быть точными и сбалансированными;
- во взаимоотношениях со средствами массовой информации, творческими союзами, общественными объединениями граждан исходить из требований федерального законодательства, запрещающего как необоснованный отказ в предоставлении информации, так и вмешательство в практику обеспечения общественной безопасности;
- постоянно совершенствовать формы и методы в работе со средствами массовой информации и общественностью, активно использовать как

уже зарекомендовавшие себя на практике, так и новые, появившиеся в последние годы;

- регулярно проводить личные встречи руководителей органов внутренних дел с редакциями ведущих периодических изданий, электронных средств массовой информации, информационных агентств, журналистами, творческой интеллигенцией, устраивать круглые столы с представителями общественных и религиозных объединений, пресс-конференции по актуальным вопросам обеспечения общественной безопасности;
- для предоставления населению наиболее полной информации о состоянии общественной безопасности систематически направлять в средства массовой информации для публикации доклады, информационно-аналитические и другие документы аналогичного характера¹¹⁷.

В соответствии с п. 6 ст. 2 Кодекса чести судьи Российской Федерации судья должен с уважением и пониманием относиться к стремлению средств массовой информации освещать деятельность суда и оказывать им необходимое содействие, если это не будет мешать проведению судебного процесса или использоваться для оказания воздействия на суд.

Как уже отмечалось, Постановлением Совета судей Российской Федерации от 16 ноября 2001 г. № 60 была утверждена Концепция информационной политики судебной системы. Согласно данной Концепции реализация единых принципов в работе по взаимодействию со средствами массовой информации обеспечивается путем решения пресс-службами и пресс-секретарями судебной системы следующих задач:

- комплексное планирование информационного обеспечения деятельности судов и органов судейского сообщества;
- мониторинг средств массовой информации, анализ динамики общественного мнения по ключевым вопросам деятельности судов, органов судейского сообщества и осуществления правосудия с целью оперативного информирования органов судебной власти;
- систематическая подготовка пресс-службами высших судов и Судебного департамента, осуществляющих методическое руководство работой пресс-служб и пресс-секретарей на местах, разъяснений по сложным вопросам, возникающим при взаимодействии со средствами массовой информации;
- аккредитация представителей средств массовой информации при соответствующих судебных органах или органах Судебного департамента, предоставление российским и иностранным журналистам информации, в том числе вызывающей повышенный общественный интерес;

¹¹⁷ Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 7.

- организация освещения в средствах массовой информации деятельности судов, органов судейского сообщества и системы Судебного департамента, в том числе путем создания и ведения в средствах массовой информации постоянных рубрик, блоков судебной информации, тематических передач на телевидении и радио, а также использования иных форм;
- подготовка и распространение в СМИ информации о выступлениях председателей соответствующих судов, судей, руководителей органов судейского сообщества и системы Судебного департамента, а также соответствующих видео-, фото- и аудиоматериалов по актуальным проблемам деятельности судебной системы; официальных материалов (постановлений, решений, заявлений, обращений и т.д.) судебных органов и органов судейского сообщества;
- оперативное реагирование на публикацию в средствах массовой информации по вопросам деятельности судебной системы, которая не соответствует действительности или является неправомерной с юридической точки зрения;
- подготовка аналитических и справочно-информационных материалов, а также проектов распорядительных и иных документов для руководителей судебных органов, органов судейского сообщества и системы Судебного департамента по вопросам, входящим в компетенцию пресс-служб;
- организация редакционно-издательской деятельности.

Следует также отметить, что в Российской Федерации уже длительное время действует специальный федеральный закон, призванный урегулировать вопросы освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) регулирует отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Одним из способов освещения деятельности органов государственной власти в средствах массовой информации является аудио- и видеозапись работы федеральных органов государственной власти. В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 7-ФЗ пресс-службы федеральных органов государственной власти ведут аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства и его Президиума. Для таких записей устанавливается бессрочный режим хранения. Записи закрытых мероприятий производятся и хранятся в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Журналисты имеют право ознакомиться с записями

и снять копии с них (кроме записей закрытых мероприятий). При использовании записей в теле- и радиопрограммах ссылка на соответствующую пресс-службу не требуется.

Федеральный закон № 7-ФЗ (ст. 5) предусматривает, что государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечивать распространение следующих теле- и радиопрограмм в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу в удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через 24 часа с момента совершения соответствующих событий. К их числу относятся: обращения и заявления Президента, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства, трансляция которых предусмотрена соответствующими федеральными органами государственной власти; торжественная церемония вступления в должность Президента Российской Федерации; открытие первого заседания Совета Федерации и Государственной Думы; открытие первого заседания нового Правительства Российской Федерации.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации включают в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о решениях и действиях, указанных в ст. 6 Федерального закона № 7-ФЗ органов и должностных лиц.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны еженедельно, за исключением времени, когда заседания Совета Федерации и Государственной Думы не проводятся, выпускать в эфир по одному из общероссийских телеканалов и одному из общероссийских радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы продолжительностью не менее сорока пяти минут об итогах работы Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе, о проведении парламентских слушаний, об истории и практике российского и зарубежного парламентаризма, укреплении российской государственности, содержании и применении основных положений Конституции Российской Федерации, законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации.

Порядок вещания разрабатывается руководством редакций соответствующих средств массовой информации по представлению пресс-служб Совета Федерации и Государственной Думы. Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны обеспечить прием этих программ телезрителями и радиослушателями на территориях всех субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 7-ФЗ закрепляет перечень требований, предъявляемых к информационным и информационно-просветительским программам. Так, в информационных программах государственных аудиовизуальных

средств массовой информации сообщения о работе Президента Российской Федерации, заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства или его Президиума, как правило, передаются отдельным блоком. Сообщения о заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства или его Президиума должны сопровождаться видеорядом данного заседания, если видеосюжет технически подготовлен к передаче в эфир.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, об основных принципах государственного устройства Российской Федерации, основных направлениях внутренней и внешней политики государства, деятельности Президента, о программе деятельности Правительства, позиции депутатских объединений в Государственной Думе, отдельных парламентариев, разрешениях дел и споров судами. Органы государственной власти, их должностные лица могут выступать инициаторами распространения таких программ в соответствии с законодательством о телерадиовещании.

В субъектах Российской Федерации также практикуется практика принятия подобных региональных законов. Например, закон Вологодской области от 19 июля 1995 г. № 29-ОЗ «Об информационном обеспечении граждан на территории области» регулирует отношения, возникающие в связи с распространением органами государственной власти области через средства массовой информации материалов (сообщений) о деятельности органов государственной власти области, подведомственных им организаций, а также информированием по входящим в компетенцию органов государственной власти области вопросам обеспечения прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Аналогичным образом, Закон Чувашской Республики от 30 апреля 1997 г. № 2 «О порядке освещения деятельности органов государственной власти Чувашской Республики в государственных республиканских средствах массовой информации» на основе Закона о средствах массовой информации, Федерального закона № 7-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с распространением государственными республиканскими средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Чувашской Республики.

В отдельных актах федерального законодательства также предусматривается обязанность средств массовой информации публиковать указанные в них сведения. Так, согласно ст. 30 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный вправе опубликовать принятое им заключение. Периодическое печат-

ное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального или регионального бюджета, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного.

Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и принятых по этим вопросам решениях.

Приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 21 июля 2004 г. № 107 «Об организационном и финансовом обеспечении выпуска телепрограмм, освещающих деятельность судебной системы» на Управление Судебного департамента в Москве возложено организационное и финансовое обеспечение выпуска телепрограмм, освещающих деятельность судебной системы. При этом Главному финансово-экономическому управлению поручено выделить необходимые финансовые средства на выпуск телепрограмм, освещающих деятельность судебной системы.

Отдельный федеральный закон посвящен вопросам информационной поддержки соотечественников за рубежом. Согласно ст. 18 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» Российская Федерация поддерживает соотечественников в получении и распространении информации, пользовании информацией на родных языках национальностей Российской Федерации на территориях государств их проживания, создании средств информации, поддержании и развитии информационных связей между государствами их проживания, между соотечественниками и Россией. Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по распространению информации о реализации государственной политики России в отношении соотечественников и о положении соотечественников в России и государствах их проживания. Российская Федерация создает необходимые условия для передачи соотечественникам информации из России посредством телевизионного вещания и радиовещания, распространения периодических и иных печатных изданий, кинопродукции, аудио- и видеоматериалов на родных языках соотечественников путем принятия мер внутригосударственного характера и заключения международных договоров.

Кроме того, Россия предоставляет российским средствам массовой информации, осуществляющим информирование соотечественников, финансовые и материально-технические средства для выполнения этой задачи в соответствии с законодательством Российской Федерации. Россия оказывает поддержку принадлежащим соотечественникам средствам массовой информации

в соответствии с международными договорами, законодательством Российской Федерации и законодательством государства, на территории которого функционируют эти средства массовой информации.

Конечно, любые попытки средств массовой информации по получению информации о деятельности органов публичной власти будут малоэффективными, если для этого не будут созданы не только правовые, но и организационные, финансовые условия. При этом и сами средства массовой информации должны быть на деле независимы от органов власти и коммерческих структур. К сожалению, в настоящее время это далеко не так, что подтверждается и исследованиями международных авторитетных неправительственных организаций. В качестве примера можно привести данные рейтинга свободы печати, проводимого международной организацией «Репортеры без границ» в 168 странах мира. Так, если в 2005 г. Российская Федерация занимала в данном рейтинге 138-е место, то в 2006 г. — только 147-е. Комментарии, как говорится, излишни.

Средства массовой информации должны получать от правительства гарантии своего права собирать и сообщать объективную информацию без силового давления и угроз и без предвзятых и дискриминационных препятствий или цензуры информации во время избирательной кампании. Власти должны воздерживаться от вмешательства в деятельность журналистов и других работников прессы с целью повлиять на их работу. Руководство и владельцы СМИ должны принять принципы журналистской этики и независимости и не оказывать давление на своих сотрудников, чтобы заставить их отойти от этих принципов. Хотя все средства массовой информации должны предоставлять объективную картину, для государственных СМИ особенно важно следовать еще более жестким критериям, поскольку их финансирует общество. Граждане платят за их работу, и, следовательно, государственные СМИ как с юридической, так и с моральной точки зрения должны действовать в интересах общественности, а не в интересах партий или своих собственных интересах.

Однако в настоящее время дела в Российской Федерации обстоят иначе. Центр экстремальной журналистики при поддержке «МЕМО 98» — Словацкой организации, специализирующейся на мониторинге СМИ, провел в марте 2006 г. мониторинг пяти государственных телеканалов (принадлежащих государству Первого канала, каналов «Россия» и ТВЦ, а также двух контролируемых государством каналов — НТВ и REN TV) и четырех газет (двух государственных — «Российская газета» и «Парламентская газета» и двух независимых — «Коммерсант» и «Комсомольская правда»), используя количественный и качественный анализ¹¹⁸.

¹¹⁸ Количественный анализ оценивает общее количество площади и времени, посвященного освещению предметов и тем, выбранных для мониторинга в СМИ. Качественный анализ дает оценку того, насколько информация об объекте мониторинга является позитивной, негативной или нейтральной по своему содержанию.

В ходе первого мониторинга обнаружилось несколько тревожных тенденций в том, как российские основные СМИ освещали политические партии, действующего президента и правительство. В частности, СМИ, финансируемые государством, не предоставляли представителям оппозиции достаточно времени для выражения их политических взглядов¹¹⁹. На основании данных, полученных в ходе второго мониторинга (апрель — май 2006 г.), стало очевидно, что эти данные не являются результатом краткосрочных отклонений от нормы, а отражают истинные тенденции в российских СМИ.

В результате мониторинга были отмечены следующие основные моменты:

- большинство телеканалов не предоставляли оппозиции какое-либо существенное эфирное время и возможности оспаривать политические взгляды действующей власти;
- в нарушение доверия со стороны общественности все государственные СМИ проявляли серьезную необъективность в отношении правящей власти;
- президент Путин, Правительство Российской Федерации и правящая партия «Единая Россия» получили более 91% освещения в политических новостях в прайм-тайм на Первом канале и канале «Россия»;
- информация о президенте Путине на трех государственных ТВ-каналах носила исключительно положительный или нейтральный характер;
- российские печатные СМИ предлагают более широкий спектр взглядов, чем общероссийские телеканалы;
- государственные газеты продемонстрировали сильную поддержку правящим органам власти, почти полностью пренебрегая взглядами любой оппозиции.

Рассмотрим данные мониторинга подробнее.

Государственные вещательные компании. Государственные вещательные компании продолжают посвящать большую часть новостей в прайм-тайм деятельности действующего Президента Российской Федерации, Правительства и партии «Единая Россия». Им за два месяца мониторинга было посвящено 93% политических новостей на государственном Первом канале, и содержание 99% данных материалов носило позитивный или нейтральный характер. Оппозиции же (КПРФ, Республиканская партия, Союз правых сил, «Яблоко» и другие) был посвящен только 1% политновостей, в основном негативного или нейтрального характера.

Канал «Россия», еще одна государственная вещательная компания общероссийского масштаба, посвятил 91% политических новостей в прайм-тайм деятельности президента Путина (30%), Правительства Российской Федерации (40%), правящей партии «Единая Россия» (19%), Администрации Прези-

¹¹⁹ См. подробнее: <http://www.memo98.cjes.ru/?p=3&sm2=on&reports=200603>

дента (1%) и ФСБ (1%). В основном освещение было положительным или нейтральным по содержанию. И наоборот, политические оппоненты правящей власти (Союз правых сил, «Яблоко», Республиканская партия, КПРФ и другие) получили только 1,5% эфира, причем материалы в основном носили нейтральный характер.

На «ТВ-Центре», канале, контролируемом московским правительством, 84% политических новостей в прайм-тайм было посвящено деятельности президента Путина (33%), Правительства Российской Федерации (24%), «Единой России» (25%) и Администрации Президента (2%) — содержание открыто позитивное или нейтральное. Политическим оппонентам действующей власти «отданы» около 3% (содержание в основном нейтральное). КПРФ получила около 3% эфира, преимущественно позитивного или нейтрального содержания.

Общероссийские вещатели. Аналогично ситуации во время первого мониторинга, НТВ продолжало отводить большую часть освещения правящей власти. Канал предоставил 85% политических новостей в прайм-тайм деятельности президента Путина (25%), Правительства Российской Федерации (44%), «Единой России» (13%), Администрации Президента (1%) и Федеральной службы безопасности (2%). Качественный анализ показал, что, в то время как освещение опять было в основном позитивным или нейтральным, НТВ освещало правящую власть более нейтрально, чем три государственных вещателя. Однако, так же как и в эфире государственных каналов, деятельность президента Путина была освещена исключительно в позитивном или нейтральном свете.

Напротив, второй общероссийский частный вещатель, REN TV, продемонстрировал иной подход. В то время как большая часть новостей в прайм-тайм была посвящена деятельности президента Путина (21%), Правительства Российской Федерации (29%), «Единой России» (18%), их было намного меньше, чем на других четырех общероссийских телевизионных каналах. Политические оппоненты правящей власти вместе с КПРФ получили в общем 15%. Качественный анализ также показал, что освещение данным вещателем было более сбалансированным в отношении правительства и основных политических сил.

Печатные средства массовой информации. Российские печатные СМИ предоставляют более широкий спектр взглядов по сравнению с общероссийскими телеканалами. Однако, аналогично государственным телеканалам, две государственные газеты, отслеживаемые в ходе мониторинга, «Российская газета» и «Парламентская газета», продемонстрировали сильную поддержку правящей власти, в основном пренебрегая мнением любой оппозиции. В отношении двух частных газет, отслеживаемых в ходе мониторинга, «Комсомольская правда» приняла подход, аналогичный государственным газетам, в то время как «Коммерсант» предоставлял своим читателям более сбалансированную картину текущей российской политической ситуации.

В течение двух месяцев мониторинга «Российская газета» поместила 88% своих политических статей с целью освещения деятельности президента Путина (15%), Правительства Российской Федерации (51%), правящей партии «Единая Россия» (18%), Администрации Президента (3%) и ФСБ (1%). Данное освещение было полностью позитивным или нейтральным по содержанию. И наоборот, СПС получил менее 2% освещения, в основном нейтрального по содержанию. «Парламентская газета» отвела больше половины своих политических статей одной партии — «Единой России» (53%). Данное освещение было исключительно позитивным или нейтральным. В качестве сравнения, независимые парламентарии получили в общем 6% освещения, в основном позитивного по содержанию.

Во время проведения мониторинга «Комсомольская правда» посвятила большую часть политического освещения деятельности президента Путина (30%), Правительства Российской Федерации (23%), правящей партии «Единая Россия» (10%) и Администрации Президента (3%). Качественный анализ показал, что, в то время как освещение деятельности действующего президента, его администрации и правящей партии было в основном позитивным или нейтральным, правительство получило только чуть больше позитивного освещения, чем негативного. Две партии, «Родина» и КПРФ, получили только негативное или нейтральное освещение. Еще одна частная газета — «Коммерсант», посвятила 78% своего политического освещения деятельности Правительства Российской Федерации (38%), правящей партии «Единая Россия» (15%), президента Путина (22%) и Администрации Президента (3%). Однако «Коммерсант» приблизительно одинаково представил позитивное или негативное освещение вышеуказанных политических сил. КПРФ получила 4% освещения, в основном положительного или негативного по содержанию.

Телевизионные каналы Санкт-Петербурга. В ходе первого мониторинга отмечалось широкое расхождение между двумя телевизионными каналами Санкт-Петербурга в отображении политической тематики, действующего президента и государственной администрации. Пятый канал, финансируемый администрацией Санкт-Петербурга, посвятил 89% своих политических новостей в прайм-тайм исключительно позитивного или нейтрального содержания деятельности проправительственных сил: администрации Санкт-Петербурга (57%), Президента РФ (12%), Правительства Российской Федерации (11%) и «Единой России» (9%). И наоборот, демократическая фракция, включающая «Яблоко» и Союз правых сил, получила только 1% (освещение было исключительно позитивным или нейтральным).

Частный телеканал «СТО» продолжал демонстрировать своим зрителям более сбалансированное освещение основных политических сил и государственных чиновников. Во время второго мониторинга «СТО» предоставил 7% Правительству Российской Федерации, 29% — администрации Санкт-Петербурга.

бурга, 13% — «Единой России» и 4% — Президенту РФ. Политические оппоненты правящих сил и КППРФ получили соответственно 35 и 2% от объема политических новостей в прайм-тайм канала. По оценке группы мониторинга, 20% освещения президента было негативным по содержанию. Освещение деятельности Правительства было в основном нейтральным.

Газеты Санкт-Петербурга. За три месяца мониторинга «Санкт-Петербургские ведомости», финансируемые администрацией Санкт-Петербурга, опубликовали 85% политических статей с целью освещения деятельности президента (27%), Правительства Российской Федерации (16%), «Единой России» (9%) и региональной администрации Санкт-Петербурга (33%). Качественный анализ показал, что, в то время как освещение президента и администрации Санкт-Петербурга было исключительно положительным или нейтральным по содержанию, деятельность Правительства освещалась как позитивно, так и негативно — приблизительно в равной степени. Частная газета «Деловой Петербург» была единственным органом, отслеживаемым в ходе мониторинга, который предоставил больше негативной, чем позитивной информации в отношении действующего президента и его администрации. Что касается освещения других политических сил, администрация Санкт-Петербурга и Правительство Российской Федерации получили чуть больше позитивного, чем негативного освещения, в то время как «Единая Россия» получила почти поровну позитивного и негативного освещения. В качестве сравнения, демократическая фракция в составе «Яблока» и Союза правых сил получила 5% такого освещения, полностью позитивного или нейтрального по содержанию.

Повторим, что результаты мониторинга привели к однозначному выводу, что тревожные тенденции освещения основными российскими СМИ политических партий, действующего президента и Правительства не являются результатом краткосрочных отклонений от нормы, но отражают истинное положение дел. В нарушение доверия со стороны общественности СМИ, финансируемые государством, не предоставляли представителям оппозиции достаточно времени для выражения их политических взглядов. Результаты подтверждают, что у российских СМИ в основном отсутствуют материалы, полученные на основании расследований и критического анализа, которые предлагали бы общественности глубокую оценку политической тематики или государственных чиновников¹²⁰.

Впрочем, надо заметить, что власть, видимо, заметила итоги мониторинга и решила на него «прореагировать». В последнее время некоторые оппозиционеры все же стали появляться на госканалах. Так, в «Вестях» телеканала «Россия» иногда показывают лидера КППРФ Геннадия Зюганова, дню рождения которого даже был посвящен отдельный сюжет. Первый канал нашел еще

¹²⁰ См. подробнее: <http://www.memo98.cjes.ru/?p=3&sm2=on&reports=200604>

более оригинальный способ выполнить пожелания президента, начав активно приглашать представителей оппозиции на неполитические передачи. Например, члена КПРФ, профессора МГУ Елену Лукьянову уже трижды приглашали на ток-шоу Андрея Малахова «Пусть говорят», где специалисту по конституционному праву пришлось обсуждать тему «Ближнее окружение» — о домработницах и прочем персонале звезд шоу-бизнеса¹²¹.

Роль средств массовой информации в деле информирования граждан о деятельности власти традиционно велика в зарубежных демократических государствах. Практика показывает, что даже на уровне одного отдельно взятого города можно сделать успешным эксперимент по действенному информированию граждан о политических процессах, о чем, например, свидетельствует опыт американского города Шарлотт (штат Северная Каролина)¹²².

Как справедливо было отмечено Европейским судом по правам человека, в решении по делу Кастелз против Испании от 23 апреля 1992 г., «не следует забывать о первостепенной роли прессы в правовом государстве. Свобода прессы предоставляет обществу одно из наилучших средств узнавать мнения и взгляды политических деятелей и составлять свое мнение о них. В частности, она дает политическим деятелям возможность высказывать и комментировать общественные проблемы и выражать свою озабоченность. Таким образом, пресса позволяет каждому человеку принимать участие в свободном политическом обмене мнениями, который является самой сутью концепции демократического общества».

В этой связи представляется необходимым закрепить в законодательстве Российской Федерации необходимые гарантии для средств массовой информации. Определенным ориентиром может служить Европейская декларация о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (принята 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров на уровне постоянных представителей). Согласно данной декларации плюралистическая демократия и свобода политической дискуссии требуют, чтобы общество получало информацию по всем вопросам жизни общества, что предполагает право средств массовой информации распространять негативную информацию и критические мнения о политических деятелях и государственных должностных лицах, а также право общества знакомиться с ними.

Государство, правительство и любые другие институты исполнительной, законодательной и судебной власти могут подвергаться критике в средствах массовой информации. В связи с их господствующим положением эти институты должны быть защищены посредством уголовного законодательства

¹²¹ Оппозиция поделила телеэфир с ФСБ. В новостях госканалов им отводится по 1% времени // Коммерсантъ. 2006. 7 июля.

¹²² См. подробнее: *Миллер Э.Д.* Шарлоттский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки. М.: ВИАЛАНТА, 1998.

от клеветнических и оскорбительных утверждений. Причем в тех случаях, когда данные институты пользуются такой защитой, она должна применяться в ограниченной степени, чтобы никоим образом не ущемлять свободу критики. Лица, представляющие эти институты, сохраняют право на индивидуальную защиту.

Если политические деятели решили заручиться общественным доверием и согласились стать объектом общественной политической дискуссии, то, значит, общество может строго их контролировать и энергично, жестко критиковать в средствах массовой информации то, как они выполняли или выполняют свои обязанности. Государственные должностные лица, в свою очередь, должны согласиться стать объектом общественного контроля и критики, поскольку это служит залогом ответственного исполнения ими своих полномочий.

4.5. Интернет как способ получения информации о решениях органов власти

Как известно, Интернет появился в 60-х годах XX века. Все началось с компьютерной сети, объединявшей ряд университетов и компаний, выполняющих заказы Министерства обороны США. Затем с ее помощью стали решать чисто гражданские задачи, что в результате привело к разделению сети на гражданскую и военную части. Постепенно сложилась глобальная компьютерная Сеть, включающая множество локальных сетей по всему миру. С прекращением финансирования и контроля со стороны администрации США Интернет со временем превратился в мировой публичный источник информации.

Особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования Интернета в работе государственных и муниципальных органов по информированию граждан о принимаемых данными органами решениях. В этих целях информация должна быть размещена на сайте соответствующего органа для открытого доступа.

В федеральном законодательстве нередко закрепляется перечень сведений, которые должны размещать в Интернете органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Например, в ст. 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства может осуществляться на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка. В двухнедельный срок со дня получения заявления гражданина или юридического лица о предоставлении в аренду земельного участка исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления может разместить сообщение о приеме указанных заявлений

на официальном сайте соответственно Правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования).

Согласно ст. 20 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до ее утверждения и может размещаться на официальном сайте муниципального района. Схема территориального планирования муниципального района подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и может размещаться на официальном сайте муниципального района.

Федеральный закон «О политических партиях» (ст. 19) обязывает государственные органы распространять сведения о зарегистрированных политических партиях. Делается это различными способами. Сведения о создании и ликвидации политических партий публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях. Регистрирующий орган вносит записи о государственной регистрации политических партий и их региональных отделений в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Федеральный уполномоченный орган создал специальный сайт «Политические партии России» и опубликовал его адрес в «Российской газете» от 15 сентября 2001 г. — <http://party.scli.ru> (потом адрес поменялся на <http://www.rosregistr.ru/index.php?menu=3010000000>).

Федеральный уполномоченный орган ежегодно публикует перечень политических партий и их региональных отделений по состоянию на 1 января в общероссийских периодических печатных изданиях и размещает его (с указанием даты регистрации каждой политической партии и каждого ее регионального отделения), а также тексты уставов и программ политических партий на указанном сайте. Там же ежегодно размещаются сводные финансовые отчеты политических партий, контактные телефоны постоянно действующих руководящих органов политических партий и их региональных отделений и иная открытая информация о политических партиях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 утвержден Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Адрес элект-

ронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией. Если в интернет-обращении заявитель указал адрес электронной почты, то по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением.

Основанием для отказа в рассмотрении интернет-обращения может являться указание автором недействительных сведений о себе или отсутствие адреса для ответа; поступление дубликата уже принятого электронного сообщения; некорректность содержания электронного сообщения; невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения). Ответ на интернет-обращение может направляться как в письменной форме, так и в форме электронного сообщения.

В литературе отмечается, что Интернет в системе государственной службы позволяет внедрить такие формы взаимодействия граждан и государственных органов, как веб-приемные государственных структур власти, пресс-конференции, горячие линии по разъяснению государственной политики и государственных решений, службы социальной помощи и др.¹²³

Важным направлением повышения информационной открытости власти является развитие так называемого электронного правительства, которое должно обеспечить гражданам взаимодействие с органами публичной власти в любом месте и в любое время. Отдельные положения об электронном правительстве содержатся в федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»¹²⁴.

В данной программе отмечается, что, несмотря на стремительный рост спроса на информационные и коммуникационные технологии со стороны органов государственной власти, их внедрение не всегда приводит к улучшению качества функционирования государственного аппарата, а зачастую усиливает негативные последствия неэффективных административно-управленческих решений. Недостаточными темпами развиваются инфраструктура публичного (общественного) доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения.

Для того чтобы население и организации могли получить государственные услуги, а также информацию, связанную с деятельностью органов государственной власти, в большинстве случаев они должны лично обратиться в ор-

¹²³ См.: *Василенко Л.А.* Интернет в системе государственной службы (социологический анализ). М.: РАГС, 2000.

¹²⁴ Данная федеральная целевая программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65.

ганы государственной власти, а также представить запросы и другую необходимую информацию в бумажном виде. Это приводит к большим затратам времени и создает значительные неудобства для населения. Отсутствуют необходимая нормативная правовая база, а также стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти населению, организациям и другим органам государственной власти требуемой информации.

В программе предусматривается реализация мероприятий по шести основным направлениям, в том числе обеспечение регламентированного доступа органов государственной власти, граждан и организаций к данным государственных информационных систем. Целью этого мероприятия является обеспечение централизованного удаленного регламентированного доступа заинтересованных органов государственной власти, граждан и организаций к сведениям, содержащимся в государственных информационных системах, за счет размещения их юридически значимых достоверных копий в федеральном информационном центре и обеспечения их актуальности.

Предполагается создание информационной системы ведения реестра государственных услуг и обеспечения информационной поддержки населения, а также создание системы раскрытия информации из государственных информационных систем, в том числе электронных регистров, реестров, кадастров; обеспечение предоставления государственных услуг в электронном виде, в том числе с использованием Интернета.

Использование электронных форм коммуникаций для предоставления государственных услуг может значительно ускорить и упростить их получение, расширить доступ к ним со стороны граждан и организаций, а также уменьшить расходы органов государственной власти на выполнение соответствующих функций.

Для этого в рамках указанного мероприятия осуществляется:

- анализ востребованности государственных услуг и готовности органов государственной власти к предоставлению их в электронном виде, формирование перечня до 10 государственных услуг для предоставления в электронном виде, в том числе с использованием Интернета, оценка необходимых расходов для реализации пилотных проектов;
- разработка порядка предоставления государственных услуг в электронном виде, в том числе с использованием Интернета;
- разработка и апробирование решений, поддерживающих предоставление государственных услуг в электронном виде, их интеграция с государственными информационными системами.

В странах Европейского союза уже выработаны критерии предоставления публичных услуг для граждан в рамках электронного правительства. Граждане, в частности, могут заполнять декларации о подоходном налоге; обращаться в фонд социального страхования; искать работу через государственные службы

занятости; получать паспорт и иные документы; регистрировать автотранспортные средства; подавать заявления на выдачу разрешений на строительство, а также в правоохранительные органы — о противоправных действиях; оформлять регистрацию по месту жительства или пребывания; подавать запросы в органы записи актов гражданского состояния; искать информацию в государственных и муниципальных библиотеках; получать социальные услуги и услуги здравоохранения (направление в больницы, поликлиники и т.п.).

В Российской Федерации в электронной форме предоставляется только общая информация о порядке предоставления этих услуг, да и то не во всех регионах. Исключением, пожалуй, является поиск информации в крупных публичных библиотеках, которые предоставляют такую возможность, а также возможность заказа через Интернет определенных изданий. Но и эта услуга в основном платная. Сходная ситуация и с предоставлением услуг для коммерческих организаций.

Таким образом, полноценная реализация электронного правительства для Российской Федерации — дело достаточно отдаленного будущего. При этом органам публичной власти необходимо серьезно заниматься организацией открытых для всех желающих коллективных пунктов доступа к информационным системам общего пользования, включая Интернет. Эта услуга должна предоставляться бесплатно или по минимальным ценам. Такая работа уже ведется, но недостаточно активно. Особенно это актуально в связи с тем, что в настоящее время далеко не все граждане Российской Федерации имеют доступ к Интернету. Так, по данным ООН за 2006 г., наша страна занимает 11-е место в мире по числу пользователей Сети (всего в мире насчитывается один миллиард пользователей). По данным же отечественных исследователей (ФОМ), доля пользователей Интернета в Российской Федерации — 23%, это 8-е место в мире¹²⁵.

Вопросы доступности сайтов федеральных органов исполнительной власти неоднократно становились предметом судебных разбирательств. Рассмотрим подробнее одно из таких дел.

Гражданин Вдовин Ю.И. обратился в суд с заявлением о признании незаконным бездействия ряда федеральных органов исполнительной власти, выразившегося в неразмещении этими органами в Интернете информационных ресурсов о своей деятельности. Вдовин Ю.И. полагал, что бездействие органов исполнительной власти нарушает его права, предусмотренные ст. 29 Конституции Российской Федерации. Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга рассмотрел в открытом судебном заседании 17–18 октября 2005 г. данное заявление¹²⁶. Выслушав участников процесса и изучив материалы дела, суд пришел к следующему выводу.

¹²⁵ См.: Аргументы и факты. 2006. № 45.

¹²⁶ Дело № 2-1133/05.

В своем заявлении Вдовин Ю.И. указал, что информационный ресурс в Интернете Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Министерства регионального развития, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы охраны, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации отсутствует.

Довод заявителя в этой части опровергается материалами дела, из которых следует, что на момент обращения Вдовина Ю.И. в суд названные в его заявлении органы исполнительной власти размещали сведения о своей деятельности в Интернете: Федеральная служба по оборонному заказу в июне 2005 г. открыла официальный сайт www.fsoz.gov.ru; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству имеет информационный портал www.fsvts.gov.ru; Федеральная служба судебных приставов имеет сайт www.fssp.rus.ru и размещает информацию на сайте Минюста России www.minjust.ru; информация о Главном управлении специальных программ Президента доступна на сайте www.government.gov.ru; Минрегион России имеет официальный портал www.minregion.ru; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора размещает информацию о своей деятельности на сайте Минфина России www.minfin.ru, в информационных системах «Гарант» и «Консультант»; территориальные органы Росфиннадзора размещают информацию о своей деятельности как на собственных сайтах, так и на сайтах органов государственной власти или иных организаций.

Довод Вдовина Ю.И. о том, что все названные им организации должны иметь собственные официальные сайты, суд счел ошибочным, поскольку Постановлением Правительства от 12 февраля 2003 г. № 98 такая обязанность на федеральные органы исполнительной власти не возложена. При таких обстоятельствах у суда отсутствовали основания для удовлетворения жалобы Вдовина Ю.И. в части обязания Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по ВТС, Федеральной службы судебных приставов, Главного управления специальных программ Президента, Министерства регионального развития, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора создать собственные информационные ресурсы.

Доводы представителя Федеральной службы охраны о том, что информация о данном органе регулярно размещается на бумажных носителях, средствах телевидения и других СМИ, не доказывают надлежащего исполнения названным органом исполнительной власти Постановления Правительства № 98. Ссылка представителя ФСО на то, что Федеральная целевая программа «Электронная Россия» рассчитана до 2010 г., является необоснованной, поскольку Постановление Правительства № 98 вступило в силу и подлежало обя-

зательному исполнению органами государственной исполнительной власти. Факт размещения некоторых сведений о Федеральной службе охраны только в системах «Консультант» и «Гарант», по мнению суда, также не является надлежащим исполнением указанного постановления, поскольку информация о названных системах предоставляется пользователям только на коммерческой основе и не может считаться общедоступной.

Поэтому заявление Вдовина Ю.И. в части обязания ФСО России своевременно и регулярно размещать информационные ресурсы в Интернете было удовлетворению.

Постановлением Правительства № 98 утвержден перечень сведений о деятельности Правительства и органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. Из содержания сайтов Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Министерства регионального развития, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы судебных приставов, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации усматривается, что размещенная на них информация не содержит в полном объеме сведений, перечень которых утвержден указанным постановлением. Из отзывов заинтересованных лиц следует, что они самостоятельно определяют круг информации, подлежащей размещению в Интернете. Однако такое право Постановлением Правительства № 98 органам государственной исполнительной власти не предоставлено — все они без исключения должны размещать в информационных системах общего пользования сведения в соответствии с перечнем, указанным в данном постановлении. Поэтому суд пришел к выводу, что заявление Вдовина Ю.И. в части обязания государственных органов исполнительной власти привести информационные ресурсы в соответствии с Постановлением Правительства от 12 февраля 2003 г. № 98 подлежит удовлетворению.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 6, 12, 55–60, 254–258, 206, 194–198, 167 ГПК РФ, суд решил заявление Вдовина Ю. И. удовлетворить частично. Он обязал Федеральную службу охраны в срок до 1 января 2006 г. разместить в Интернете собственные информационные ресурсы в соответствии с «Перечнем сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98. Также суд обязал Федеральную службу по военно-техническому сотрудничеству, Федеральную службу по оборонному заказу, Министерство регионального развития, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральную службу судебных приставов, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации до 1 января 2006 г. привести информаци-

онные ресурсы, размещенные в Интернете, в соответствие с вышеназванным перечнем.

Зарубежный опыт показывает, что к содержанию интернет-сайта, который открывает орган публичной власти, законодательство предъявляет жесткие требования. Он, например, обязан информировать общественность о возможностях ознакомления со своей страницей в Интернете путем обнаружения соответствующих адресов и изменений в них; публиковать на сайте актуальную информацию и не обнаруживать устаревшую информацию, а также информацию, не соответствующую действительности или вводящую в заблуждение; принимать срочные меры к устранению технических неисправностей, препятствующих доступу к сайту. Нередко также закрепляется, что с сайтов органов государственной власти или органов местного самоуправления должен быть обеспечен прямой доступ к сайтам, которые поддерживают подведомственные им учреждения.

Попытки регламентировать требования к официальным сайтам предпринимаются и в нашей стране. Например, Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2004 г. утверждено Положение по созданию и сопровождению официальных сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации.

Сайты судов общей юрисдикции создаются для обеспечения доступа граждан, юридических лиц, органов государственной власти к информации о деятельности суда, реализации механизмов доступа к правосудию в условиях информационного общества, создания механизмов информационного взаимодействия с гражданами и гражданским обществом, а также для решения иных задач в области информационной политики судебной власти России.

Информация, размещаемая на сайте суда, делится на размещаемую в обязательном порядке и размещаемую в рекомендательном порядке. В обязательном порядке размещается следующая информация: официальное наименование суда и его реквизиты (адрес, телефоны справочной службы, адрес электронной почты); организационная структура суда (руководство, судебные коллегии, подразделения суда, контактные телефоны, адреса электронной почты); нормативные акты, регламентирующие деятельность суда; документы суда, бюллетень (вестник) суда, обзоры судебной практики и т.д.; сведения по судебному делопроизводству (дата рассмотрения дела, участники судебного заседания — истец, ответчик, подсудимый, решение по делу, обжалованные нормативные правовые акты); справочная информация (образцы документов, используемых при обращении в суд); сведения об оплате государственной пошлины; сведения о порядке предъявления исков, заявлений и жалоб в суд; правила поведения в здании суда и в залах судебного заседания.

В рекомендательном порядке на сайте суда размещается следующая информация: историческая справка о суде; пресс-обозрения о проблемах

и достижениях в работе суда и судей, новости о работе суда, органов судейского сообщества данного региона; материалы, относящиеся к деятельности органов судейского сообщества; информация о работе районных и городских судов, управления судебного департамента региона; используемые информационные технологии; интернет-ссылки на информационные ресурсы других судов.

На сайте суда не допускается размещение следующих материалов: предвыборных агитационных материалов, агитационных материалов при проведении референдумов; рекламы любого рода; информации, не связанной с деятельностью суда и органов судейского сообщества региона; информации, отнесенной к категории конфиденциальной.

Судебные решения, вступившие в законную силу, размещаются на сайте с разрешения судьи, докладывавшего дело, и председателя соответствующего судебного состава. При рассмотрении судебных дел президиумом суда решение об их размещении на сайте принимается на заседании после рассмотрения. С учетом обстоятельств дела судья-докладчик может принять решение о замене фамилии, имени и отчества любого участника судопроизводства на первую либо иную букву его фамилии, которая позволит отличить его от иных лиц.

Квартальные и тематические обзоры судебной практики, отдельные материалы судебной статистики размещаются на сайте после утверждения их президиумом суда.

При отборе подлежащих размещению в Интернете судебных решений либо извлечений из них предпочтение отдается тем, которые носят наиболее распространенный характер, связаны с вопросами применения нового законодательства, формируют судебную практику, затрагивают важные социальные проблемы и публичные интересы либо имеют иное общественное, культурное, политическое, хозяйственное, научное и практическое значение.

Важно отметить, что четко установлены сроки обновления информации. Так, информация о назначении судебных дел обновляется не реже одного раза в неделю. Информация, касающаяся нормативных правовых актов, обновляется по мере изменения законодательства. Новости, пресс-релизы, интервью обновляются не реже одного раза в месяц. Раздел «Документы суда» обновляется по мере поступления информации, но не реже одного раза в неделю.

В рамках данной работы нами был проведен анализ представленности в Интернете сайтов судов в Российской Федерации, который показал, что в наименьшей степени представлены сайты конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и судов общей юрисдикции, особенно в автономных округах, в наибольшей — сайты арбитражных судов всех уровней. Ниже приводятся веб-адреса судов по состоянию на 1 октября 2006 г.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Конституционные (уставные) суды	
Конституционный Суд Российской Федерации	http://www.ksrf.ru
Конституционный суд Республики Татарстан	http://ksrf.ru
Уставный суд Свердловской области	http://www.ustavsud.ur.ru

Федеральные суды общей юрисдикции	
Верховный Суд Российской Федерации	http://www.supcourt.ru

Верховные суды республик, краевые, областные суды	
Верховный суд Республики Башкортостан	http://scrib.ufacom.ru
Верховный суд Республики Бурятия	http://www.vsurb.ru
Верховный суд Республики Калмыкия	http://www.femida.elista.ru
Верховный суд Республики Карелия	http://versud.karelia.ru
Верховный суд Республики Мордовия	http://verhsud.saransk.ru
Верховный суд Республики Северная Осетия – Алания	http://www.sprcourt.ru
Верховный суд Республики Татарстан	http://www.tatsud.ru
Верховный суд Республики Хакасия	http://www.supcourt.khakasnet.ru
Краснодарский краевой суд	http://www.kks.krasnodar.ru
Ставропольский краевой суд	http://www.stavsud.ru
Амурский областной суд	http://www.oblsud.tsl.ru
Архангельский областной суд	http://www.arhcourt.ru
Брянский областной суд	http://www.bryansk.ru/sud
Владимирский областной суд	http://oblsud.avo.ru
Воронежский областной суд	http://www.oblsud.vrn.ru
Ивановский областной суд	http://www.oblsud.ivanovo.ru
Калининградский областной суд	http://www.kaliningrad-court.ru
Камчатский областной суд	http://kamchatka.ru/-oblsud
Кировский областной суд	http://www.oblsud.kirov.ru
Липецкий областной суд	http://oblsud.lipetsk.ru
Московский областной суд	http://oblsud.msk.sudrf.ru
Омский областной суд	http://www.oblsud.omsk.ru
Пермский областной суд	http://www.oblsud.permregion.ru
Рязанский областной суд	http://www.ryazoblsud.ru
Свердловский областной суд	http://www.femida.e-burg.ru
Смоленский областной суд	http://www.smoloblsud.ru
Тамбовский областной суд	http://www.oblsud.tmb.ru
Ульяновский областной суд	http://www.scourt.vens.ru
Челябинский областной суд	http://www.chel-oblsud.ru
Читинский областной суд	http://www.oblsud.chita.ru
Ярославский областной суд	http://www.oblsud.yar.ru
Московский городской суд	http://www.mos-gorsud.ru

Глава 4. Реализация права на получение информации

Федеральные арбитражные суды	
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	http://www.arbitr.ru

Федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды)	
Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа	http://www.fasvvo.ru
Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа	http://www.fasvso.ru
Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа	http://www.fasdvo.ru
Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа	http://www.faszso.ru
Федеральный арбитражный суд Московского округа	http://www.fasmo.arbitr.ru
Федеральный арбитражный суд Поволжского округа	http://www.faspo.ru
Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа	http://www.fas.spb.ru
Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа	http://www.fassko.ru
Федеральный арбитражный суд Уральского округа	http://www.fasuo.ru
Федеральный арбитражный суд Центрального округа	http://www.fasco.debyansk.ru

Арбитражные апелляционные суды	
1-й арбитражный апелляционный суд	http://www.1aas.ru
2-й арбитражный апелляционный суд	http://www.2aas.ru
9-й арбитражный апелляционный суд	http://www.9aac.ru
10-й арбитражный апелляционный суд	http://www.10aas.ru
11-й арбитражный апелляционный суд	http://11aas.arbitr.ru
13-й арбитражный апелляционный суд	http://www.13aas.spb.ru
17-й арбитражный апелляционный суд	http://17aas.arbitr.ru

Арбитражные суды субъектов Российской Федерации	
Арбитражный суд Республики Башкортостан	http://ufa.arbitr.ru
Арбитражный суд Республики Бурятия	http://www.asrb.ru
Арбитражный суд Республики Дагестан	http://www.asrd.ru
Арбитражный суд Республики Карелия	http://arbitr.karelia.ru
Арбитражный суд Республики Коми	http://www.arbitrkomi.ru
Арбитражный суд Республики Марий Эл	http://www.gov.mari.ru/arbitr
Арбитражный суд Республики Северная Осетия – Алания	http://alania.arbitr.ru
Арбитражный суд Республики Татарстан	http://tatarstan.arbitr.ru
Арбитражный суд Республики Хакасия	http://www.arbitr.khakassia.ru
Арбитражный суд Чувашской Республики	http://www.arbitr79.ru
Арбитражный суд Алтайского края	http://www.altai-arbitr.ru
Арбитражный суд Краснодарского края	http://www.askk.ru
Арбитражный суд Красноярского края	http://www.arbsud.kras.ru
Арбитражный суд Приморского края	http://www.primarbitr.ru

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Арбитражный суд Ставропольского края	http://www.stavsud.ru/arbitrage
Арбитражный суд Хабаровского края	http://home.kht.ru/arbitr
Арбитражный суд Амурской области	http://arbitr.afn.ru
Арбитражный суд Астраханской области	http://www.arbitr.astranet.ru
Арбитражный суд Белгородской области	http://www.belgorod.arbitr.ru
Арбитражный суд Владимирской области	http://www.vladregion.arbitr.ru
Арбитражный суд Волгоградской области	http://www.volgograd.arbitr.ru
Арбитражный суд Воронежской области	http://www.arbitr.ru
Арбитражный суд Вологодской области	http://www.arbitr.gos35.ru
Арбитражный суд Иркутской области	http://irkutsk-arbitr.ru
Арбитражный суд Калужской области	http://www.arbitr.kaluga.ru
Арбитражный суд Камчатской области	http://www.arbitr.kamchatka.ru
Арбитражный суд Кировской области	http://www.arbitr.kirov.ru
Арбитражный суд Костромской области	http://www.arbitr.kostroma.net
Арбитражный суд Курганской области	http://www.arbitr.zaural.ru
Арбитражный суд Курской области	http://www.kursk-arbitr.ru
Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области	http://www.spb.arbitr.ru
Арбитражный суд Липецкой области	http://www.arbsud.lipetsk.ru
Арбитражный суд Московской области	http://www.asmo.arbitr.ru
Арбитражный суд Мурманской области	http://www.arbsud.murmansk.e-cons.ru
Арбитражный суд Нижегородской области	http://www.arbitrazh.nnov.ru
Арбитражный суд Новосибирской области	http://www.arbitr-nso.ru
Арбитражный суд Омской области	http://www.omskarbitr.ru
Арбитражный суд Оренбургской области	http://www.orenburg.arbitr.ru
Арбитражный суд Орловской области	http://www.orel.arbitr.ru
Арбитражный суд Пензенской области	http://www.penza.arbitr.ru
Арбитражный суд Пермской области	http://www.arbitr.permregion.ru
Арбитражный суд Псковской области	http://www.pskovarbitrage.ru
Арбитражный суд Ростовской области	http://www.arbitr61.ru
Арбитражный суд Рязанской области	http://www.arbitr.rzn.ru
Арбитражный суд Свердловской области	http://www.ekaterinburg.arbitr.ru
Арбитражный суд Смоленской области	http://www.smolensk.arbc.ru
Арбитражный суд Тамбовской области	http://www.tambov.arbitr.ru
Арбитражный суд Томской области	http://arbitr.tomsk.ru
Арбитражный суд Тюменской области	http://www.tyumenarbitr.ru
Арбитражный суд Тульской области	http://arbitr-tula.ru
Арбитражный суд Ульяновской области	http://www.arbitr.mv.ru
Арбитражный суд Челябинской области	http://www.chel.arbitr.ru
Арбитражный суд Читинской области	http://www.arbitr.chita.ru
Арбитражный суд Ярославской области	http://yaroslavl.arbitr.ru
Арбитражный суд города Москвы	http://www.msk.arbitr.ru
Арбитражный суд Коми-Пермяцкого автономного округа	http://www.arbitrqpao.ru
Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	http://www.arbitrhmao.ru

Проблемы информационного наполнения общедоступных информационных систем федеральных органов исполнительной власти изучались также неправительственными организациями. В качестве примера можно привести результаты мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, проведенного в 2005 г. Институтом развития свободы информации¹²⁷.

Целью мониторинга был анализ содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти на предмет соответствия общим потребностям физических и юридических лиц; положениям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти; общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам.

Первое место в рейтинге занял официальный сайт Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент), который в той или иной степени содержал информацию, соответствующую 54 из 82 выбранных экспертами для исследования критериев (54 балла). Второе место в рейтинге занял сайт Федеральной налоговой службы (52 балла). На сайте ФНС России в значительном объеме представлены статистические данные, информационные ресурсы и базы данных, сведения о деятельности органа. Также следует отметить возможность доступа к услугам, оказываемым органом населению и организациям в режиме онлайн. Третью строчку рейтинга занимает сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (49 баллов), признанный одним из лучших информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти в Интернете.

На последних позициях оказались федеральные органы исполнительной власти, чьи официальные сайты не удовлетворяют большинству критериев (менее 20 баллов). В целом, они были признаны экспертами не соответствующими не только требованиям законодательства, но и принципам построения сайтов органов власти вообще. Они не могут считаться информационными ресурсами из-за фактического отсутствия актуальной информации, для получения которой пользователь может посетить эти сайты, и нуждаются в кардинальной переработке.

Эти сайты можно условно разделить на несколько групп.

К первой относятся те ресурсы, которые на первый взгляд оставляют хорошее впечатление: на главной странице размещены ссылки практически на все необходимые разделы, которые должны содержать официальные информаци-

¹²⁷ С этими результатами можно ознакомиться на сайте Института (www.svobodainfo.org) в разделе «Мониторинг сайтов федеральных органов исполнительной власти».

онные ресурсы федеральных органов исполнительной власти. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что большая часть этих разделов находится в стадии разработки. В качестве примера можно привести официальные сайты Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и психотропных веществ (ФСКН России).

Во вторую группу входят интернет-ресурсы, мотивом для создания которых было скорее стремление выполнить официальное требование, предписывающее каждому ведомству иметь свой собственный сайт, нежели желание получить реально функционирующий ресурс. Очевидно, что при создании этих сайтов не учитывались ни требования законодательства, ни потребности бизнеса и населения в услугах, которые оказывают соответствующие органы исполнительной власти, или в информации об их деятельности. Так, официальный сайт Федеральной службы охраны содержит только контактные данные, сведения о руководителе органа и нормативные правовые документы, касающиеся области компетенции ФСО России.

К третьей группе можно отнести те федеральные органы исполнительной власти (прежде всего службы и агентства), которые не имеют собственного сайта в Интернете, а в качестве их официального информационного ресурса выступает раздел общего портала отрасли. Объем содержащейся там информации обычно ограничивается указанием контактных данных, ф.и.о. руководителя и краткой справкой о задачах и функциях органа. В качестве примера можно привести ресурсы Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство), Федерального агентства по энергетике (Росэнерго) и Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор).

4.6. Обжалование решений и действий, нарушающих право на доступ к информации

Важной составной частью механизма предоставления информации о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления является право обжалования отказа в предоставлении такой информации.

Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока, равно как и другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий в порядке подчиненности орган. В случае если решение вышестоящего органа, организации или должностного лица не удовлетворяет подателя жалобы, жалоба может быть направлена для рассмотрения в суд (заявление может быть направлено гражданином и сразу в суд).

Во многих федеральных законах закреплено указанное право. Так, согласно п. 6 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» необоснованный отказ в доступе к этому государственному банку, предоставление заведомо недостоверной информации, сокрытие такой информации и другие неправомерные действия, нарушающие право граждан на получение указанной информации или создающие препятствия к осуществлению такого права, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

Судебная защита

Статья 46 (ч. 1) Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. В силу ст. 17 (ч. 1 и 2) Конституции право на судебную защиту, как относящееся к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, что предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Важные правовые позиции относительно возможности обжалования в судебном порядке отказа в предоставлении информации как гражданами, так и их объединениями были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 22 апреля 2004 г. № 213-О.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации общественное благотворительное учреждение «Институт общественных проблем "Единая Европа"» оспаривало конституционность ст. 255 и 258 ГПК РФ, а также ст. 2 и 5 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Ранее Советский районный суд города Орла отказал в удовлетворении жалобы Института общественных проблем «Единая Европа» на бездействие заместителя губернатора Орловской области, не направившего письменный ответ на запрос, в котором заявитель просил предоставить информацию о проведении конкурсов на замещение государственных должностей, утверждении

их условий и публикации данных условий в печати. Суд сослался на то, что права, нарушение которых является основанием для обращения в суд, в соответствии со ст. 255 ГПК Российской Федерации могут принадлежать только гражданам и не подлежат защите по заявлениям организаций.

Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что общественные объединения, к каковым относится Институт общественных проблем «Единая Европа», создаются гражданами на основании ст. 30 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на объединение, для совместной реализации конституционных прав, таких как право на свободный поиск, получение, передачу, производство, распространение информации любым законным способом, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 29, ч. 4; ст. 33 и 45, ч. 2, Конституции Российской Федерации).

Названные права по своей природе могут принадлежать как гражданам (физическим лицам), так и их объединениям (юридическим лицам), которые вправе реализовать гарантированное ст. 46 Конституции Российской Федерации право на обращение в суд, в том числе на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти, при том что право на судебную защиту выступает как гарантия всех конституционных прав и свобод. Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности части первой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах"», от 17 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» и неоднократно подтверждена в ряде его решений.

Как вытекает из изложенной правовой позиции, осуществление права каждого на судебную защиту предполагает не только право на обращение с заявлением в суд, но и разрешение дела судом по существу в соответствии с подлежащими применению нормами права, а также вынесение судом решения, по которому нарушенные права лица, обратившегося за защитой, должны быть восстановлены. Отсутствие в действующем законодательстве, в том числе в оспариваемых положениях Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», прямого указания на право объединения граждан (юридического лица) оспорить в порядке гражданского судопроизводства коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и законные интересы объединения, оно незаконно привлечено к ответственности либо на не-

го незаконно возложена какая-либо обязанность, созданы препятствия к осуществлению им прав, как и отсутствие указания на обязанность суда принять такое заявление к своему производству, а в случае его обоснованности — вынести решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение или препятствие к осуществлению прав объединения, не может парализовать само это право, гарантированное Конституцией Российской Федерации.

На основании вышеизложенного Конституционный Суд Российской Федерации определил, что ст. 255 и 258 ГПК Российской Федерации и ст. 2 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» по своему конституционно-правовому смыслу предоставляют объединениям граждан (юридическим лицам) право на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих и предполагают обязанность суда рассмотреть такое заявление по существу.

Порядок судебного обжалования закреплен в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации. Согласно ст. 245 ГПК РФ суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений: по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются правила заочного производства — суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

Порядок обращения в суд урегулирован в ст. 247 ГПК РФ. Суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием). Важно отметить, что обращение заинтересованного лица в вышестоя-

ящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

В случае если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления с соблюдением требований ст. 131 и 132 ГПК РФ. Если при этом нарушаются правила подсудности дела, то судья возвращает заявление.

Судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

Гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Заявление может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. Суд вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда.

К решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроиз-

водства, ст. 255 ГПК РФ относит коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод, на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Срок обращения с заявлением в суд установлен в ст. 256 ГПК РФ. Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод. Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления.

Заявление рассматривается судом в течение десяти дней с участием гражданина, руководителя или представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решения, действия (бездействие) которых оспариваются. Неявка в судебное заседание кого-либо из этих лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления.

Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу. В суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда не позднее чем в течение месяца со дня получения решения. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственно-

го или муниципального служащего и права либо свободы гражданина не были нарушены.

Необходимо также учесть положения Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В данном законе прямо указано, что каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах. Гражданин вправе обжаловать как вышесказанные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) были незаконными.

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего также в случае признания судом их действий (решений) законными, если поданная гражданином вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением срока, установленного законом.

Жалобы в специально уполномоченные органы

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Уполномоченный) Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан

и лиц без гражданства. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке. Важно отметить, что жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной.

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право на следующие действия: принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О своем решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. Если жалоба принята к рассмотрению, Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и обжалованию не подлежит.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя. Если установлен факт нарушения прав заявителя, Уполномоченный обязан принять меры в пределах его компетенции, определенной Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». До вынесения окончательного решения материалы, полученные при рассмотрении жалобы, разглашению не подлежат. Уполномоченный не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- 1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- 5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе:

- 1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;
- 2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и регионального законодательства либо о восполнении пробелов в таком законодательстве, если Уполномоченный полагает, что решения/действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, принимаются/совершаются на основании и во исполнение федерального и регионального законодательства в силу существующих пробелов в законодательстве либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении за-

конов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору. Поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством.

Ответ на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Прокурор в установленном законом порядке принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. При этом законодательно установлен запрет на пересылку жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия (бездействие) которых обжалуются.

4.7. Ответственность органов публичной власти за непредставление информации. Государственный контроль и надзор

Ответственность

Немаловажным аспектом проблемы обеспечения доступа к информации о решениях органов публичной власти является наличие механизма, который должен гарантировать безусловное наступление ответственности за препятствия в реализации права на информацию.

Юридическая ответственность подразделяется на виды, во многом по отраслевому признаку. В теории государства и права традиционно выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная. Некоторые ученые выделяют и другие виды ответственности, в частности политико-правовую, под которой подразумевается отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти и т.п.

Наиболее часто последний вид ответственности используется на местном уровне. Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, определяются уставами муниципальных образований в соответ-

ствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления — это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 130) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1 и 2 ст. 24).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

- 1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекту Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;
- 2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных и региональных законах, уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;
- 3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами

- местного самоуправления, равно как и для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;
- 4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная командировка) создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации¹²⁸. Так, очень важным является положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Затрагивались также весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва.

¹²⁸ Например, Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу «О проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собр. законодательства Российской Федерации. № 14. Ст. 1374.

В отраслевых федеральных законах нередко закреплены отсылочные положения к соответствующему законодательству. Например, в ст. 20 Федерального закона «Об уничтожении химического оружия» закреплено, что сокрытие, несвоевременное предоставление либо предоставление должностными лицами умышленно искаженной или ложной информации в области работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» нарушение его требований влечет за собой дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо включении последних в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.

Более подробно об ответственности говорится в Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». Согласно ст. 13 этого Федерального закона органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в соответствии с настоящим федеральным законом и иными федеральными законами обязаны создать условия, обеспечивающие охрану конфиденциальности информации, предоставленной им юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.

Должностные лица органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственные или муниципальные служащие указанных органов без согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, не вправе разглашать или передавать другим лицам, органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления ставшую известной им в силу выполнения должностных (служебных) обязанностей информацию, составляющую коммерческую тайну, за исключением случаев, предусмотренных этим федеральным законом, а также не вправе использовать эту информацию в корыстных или иных личных целях.

В случае нарушения конфиденциальности информации должностными лицами органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими указанных органов эти лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Представляется, что руководители и должностные лица государственных органов, должностные лица местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, нарушающие порядок предоставления информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе:

- препятствующие непосредственному доступу заинтересованных лиц к документам и материалам, заседаниям указанных органов;
- неправомерно отказывающие заинтересованным лицам в предоставлении информации;
- нарушающие сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации и направления ответа;
- предоставляющие неполную или заведомо недостоверную информацию;
- виновные в разглашении секретной или конфиденциальной информации, которая находится в распоряжении соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления;
- допускающие возложение на заинтересованных лиц не предусмотренных законом обязанностей или ограничение возможности реализации их прав на получение информации;
- не принимающие мер к устранению причин и условий, повлекших за собой нарушения прав и свобод человека и гражданина, юридического лица;
- не обеспечивающие контроль за соблюдением законодательства о предоставлении информации;
- иным образом нарушающие порядок предоставления информации, установленный федеральным законодательством, —

за свои противоправные действия должны нести дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Уголовная ответственность. В соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Согласно ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс.

Уголовная ответственность носит личный характер, поэтому к ней не могут привлекаться органы государственной власти и органы местного самоуправления. Основанием для наступления уголовной ответственности должностного лица является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

В ст. 140 Уголовного кодекса закреплено, что неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном поряд-

ке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан, наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет.

Согласно ст. 237 Уголовного кодекса сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией, наказываются штрафом в размере до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Те же деяния, если они совершены лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, равно как и главой органа местного самоуправления либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия, наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Административная ответственность. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится административное законодательство. В состав административного законодательства входит и законодательство об административных правонарушениях.

Федеральным законом, определяющим основы (общие принципы) правового регулирования в области административных правонарушений, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в ч. 1 ст. 1.1 которого установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время является единственным законодательным актом федерального уровня, комплексно

регулирующим основополагающие нормы, составляющие институт административной ответственности. Принятие иных федеральных законов в данной сфере не предусматривается. Следовательно, в данном Кодексе сосредоточены все виды правонарушений, влекущие за собой административную ответственность в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами.

Согласно ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 5.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со ст. 8.5 Кодекса сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а также искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию, влечет за собой наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

на юридических лиц — от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Необходимо заметить, что среди специалистов по уголовному и административному праву нет единого мнения по поводу идентичности конституционных прав, охраняемых соответственно Уголовным кодексом и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, отмечается, что ст. 140 Уголовного кодекса охраняется право гражданина, предусмотренное ст. 24 Конституции Российской Федерации¹²⁹. Иная точка зрения содержится в одном из комментариев к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: объектом рассматриваемого в ст. 5.39 Кодекса правонарушения «являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией прав граждан на информацию, при формировании и использовании информационных ресурсов... Право на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации зафиксировано в части 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации»¹³⁰.

Более правильным представляется все же опираться на положения ст. 24 Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Эта же формулировка в основном воспроизводится как в Уголовном кодексе, так и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Дисциплинарная ответственность. Поскольку в основном предоставлением информации занимаются государственные и муниципальные служащие, для этих категорий должностных лиц весьма актуален вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

За совершение должностного проступка на государственной службе на служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение со службы.

До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной

¹²⁹ См.: Уголовное право. Особенная часть : Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 2000. С. 155.

¹³⁰ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрист, 2002. С. 243.

форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка. Учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. При освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

Следует иметь в виду, что муниципальная служба — это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом,

депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы осуществляются федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами. Виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения в целом аналогичны рассмотренным выше для государственных гражданских служащих.

Гражданско-правовая ответственность. Согласно ст. 16 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. Если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, то расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

В соответствии с п. 7 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в случае если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Согласно ст. 14 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, получившие доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, несут перед обладателем информации, составляющей коммерческую тайну, гражданско-правовую ответственность за разглашение или незаконное использование этой информации их должностными лицами, государственными или муниципальными служащими указан-

ных органов, которым она стала известна в связи с выполнением ими должностных (служебных) обязанностей.

В свою очередь, в ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

В соответствии со ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. В случаях когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, от имени казны выступают прежде всего соответствующие финансовые органы.

Физические лица могут требовать за причинение вреда государственными органами и органами местного самоуправления также компенсацию морального вреда. В соответствии со ст. 151 ГК РФ, если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред.

Законодательство предусматривает и определенные исключения из общего правила о гражданско-правовой ответственности. Так, согласно ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» лица, права и законные интересы которых были нарушены в связи с разглашением информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой

информации, вправе обратиться в установленном порядке за судебной защитой своих прав, в том числе с исками о возмещении убытков, компенсации морального вреда, защите чести, достоинства и деловой репутации. Требование о возмещении убытков не может быть удовлетворено в случае предъявления его лицом, не принимавшим мер по соблюдению конфиденциальности информации или нарушившим установленные законодательством Российской Федерации требования о защите информации, если принятие этих мер и соблюдение таких требований являлись обязанностями данного лица.

В случае если распространение определенной информации ограничивается или запрещается федеральными законами, гражданско-правовую ответственность за распространение такой информации не несет лицо, оказывающее услуги либо по передаче информации, предоставленной другим лицом, при условии ее передачи без изменений и исправлений, либо по хранению информации и обеспечению доступа к ней при условии, что это лицо не могло знать о незаконности распространения информации.

Государственный контроль и надзор

Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления федеральных и региональных законов, уставов муниципальных образований.

Полномочия прокуратуры Российской Федерации в сфере контроля достаточно полно закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов.

Прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органов государственной власти органов местного самоуправления, а также участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций обладает широким набором прав, в том числе имеет право:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов государственной власти и органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- вызывать должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления для объяснений по поводу нарушения закона.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу органа государственной власти или местного самоуправления, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор имеет право установить сокращенный срок рассмотрения данного протеста. О результатах рассмотрения протеста должно быть незамедлительно сообщено прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу органа государственной власти и местного самоуправления, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Контроль за соблюдением государственными органами и органами местного самоуправления законодательства, регулирующего порядок предоставления информации о принимаемых ими решениях, также осуществляют органы и должностные лица, которым подчинены, подотчетны или подконтрольны указанные органы.

В ст. 14 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлено, что го-

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

сударственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Не следует также забывать о контроле, осуществляемом представительными органами¹³¹ и иными органами. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» контроль за соблюдением органами государственной власти и государственными аудиовизуальными средствами массовой информации требований законодательства Российской Федерации о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации осуществляется Федеральной комиссией по телерадиовещанию в соответствии с федеральными законами. Федеральная комиссия по телерадиовещанию осуществляет контрольные полномочия в отношении государственных аудиовизуальных средств массовой информации исключительно путем анализа записей теле- или радиопрограмм после их выхода в эфир.

¹³¹ Подробнее см. раздел 3.1 настоящей работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывает анализ российского законодательства, в течение уже более 10 лет после принятия Конституции Российской Федерации не реализован в полной мере ее потенциал, направленный на создание гарантий осуществления народовластия в России. В федеральном законодательстве отсутствуют действенные процедуры обеспечения открытости в деятельности органов власти всех уровней, возможности для беспрепятственного взаимодействия с ними граждан.

Попытки ликвидировать этот пробел предпринимались различными ветвями власти, а также неправительственными организациями неоднократно, однако довести дело до логического завершения так никому и не удалось.

Так, Независимым институтом выборов совместно с Институтом федерализма и гражданского общества при участии ведущих экспертов в области информационных правоотношений был изучен зарубежный и отечественный опыт в данном направлении, проведены общественные слушания и по их результатам подготовлен проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» с конкретным предметом правового регулирования, касающимся исключительно предоставления информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления (текст законопроекта см. в приложении).

Этим указанный проект выгодно отличается от проекта закона «О праве на информацию», внесенного Президентом РФ в Государственную Думу в 1996 г., а также от законопроекта с аналогичным названием, разработанного депутатами В. Похмелкиным и С. Юшенковым и отклоненным Государственной Думой в первом чтении. Общий недостаток этих проектов, на наш взгляд, состоит в стремлении регламентировать излишне широкий круг правоотношений, связанных с предоставлением гражданам любой информации от организаций независимо от их правового статуса.

Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления» был внесен в Государственную Думу от имени депутатов В.А. Рыжкова, И.Н. Морозова, С.А. Насташевского и В.И. Черепкова еще в 2004 г. В начале 2007 г. в парламент поступил подготовленный в Правительстве РФ законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Оба проекта были рассмотрены на заседании Государственной Думы 18 апреля 2007 г., и за основу в первом чтении был принят правительственный вариант.

Авторы данного исследования выражают надежду, что в скором времени правовой вакуум, сложившийся вокруг регулирования вопросов информационной открытости органов публичной власти, будет восполнен путем принятия базового федерального закона, который откроет путь к более детальной регламентации этих правоотношений на региональном и муниципальном уровнях.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления

Настоящий Федеральный закон в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, обеспечения возможности их ознакомления с документами и материалами государственных органов, органов местного самоуправления, реализации принципа открытости при принятии решений указанными органами в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает гарантии права граждан и юридических лиц на свободное получение информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон устанавливает условия и порядок предоставления информации гражданам и юридическим лицам о решениях государственных органов и органов местного самоуправления. Его действие распространяется на федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностных лиц указанных органов. Настоящий Федеральный закон не применяется к органам, в отношении которых федеральными законами предусмотрен особый порядок регулирования предоставления ими информации.

2. Иностранцы граждане и лица без гражданства реализуют в Российской Федерации право на информацию наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

3. Для целей настоящего Федерального закона под информацией понимаются все виды информации, создаваемой государственными органами, органами местного самоуправления, которая содержит сведения о принимаемых ими решениях в пределах их компетенции; нормативные правовые акты, издаваемые этими органами.

Статья 2. Правовая основа предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления

Правовую основу предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», настоящий Федеральный закон, иные федеральные законы, принимаемые на основании и в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Статья 3. Основные принципы реализации права на информацию

Основными принципами реализации права на информацию о решениях государственных органов и органов местного самоуправления являются:

открытость процедуры выработки, принятия и исполнения решений государственными органами, органами местного самоуправления;

общедоступность информации, представляющей общественный интерес, открытость информации, затрагивающей личные интересы граждан;

обеспечение безопасности личности, общества и государства;

систематическое информирование граждан о предполагаемых или принятых решениях государственными органами и органами местного самоуправления;

законность поиска, получения и передачи информации;

достоверность и полнота предоставляемой информации;

защита права на получение информации;

осуществление обществом контроля за принятием решений государственными органами, органами местного самоуправления.

Статья 4. Гарантии реализации права на получение информации

1. Право на получение информации может быть ограничено 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.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны сообщать для всеобщего сведения ставшую им известной при осуществлении своей деятельности информацию:

если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан;

если требуется пресечь сообщение недостоверной информации;

если она имеет или может иметь общественно значимый характер.

3. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принимаемые ими акты, акты органов, правопреемниками которых они являются, акты, устанавливающие их правовой статус, и вести реестры правовых актов, издаваемых ими в процессе своей деятельности.

4. Реестр должен содержать наименование акта, дату его принятия (подписания), номер, сведения о его опубликовании или направлении тому, кого он касается. Государственный орган, орган местного самоуправления, ведущий реестр, может устанавливать и другие обязательные требования к этим документам.

5. Государственные органы и органы местного самоуправления создают в своем составе структурные подразделения или назначают ответственных лиц (в рамках действующего штатного расписания), на которых возлагаются обязанности по непосредственному обеспечению предоставления информации соответствующим органом заинтересованным лицам.

Статья 5. Ограничение доступа к информации

1. Не может быть ограничен доступ к информации, необходимой для удовлетворения и защиты прав и законных интересов лиц, обратившихся за получением этой информации, если она не отнесена федеральным законом к категории информации ограниченного доступа.

2. Информацией ограниченного доступа в соответствии с законодательством Российской Федерации признаются сведения:

составляющие государственную тайну;

об оперативно-розыскной деятельности;

о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом, может нарушить право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;

конфиденциального характера;

доступ к которым ограничен другими федеральными законами.

3. Отнесение информации к государственной тайне осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне».

4. Перечень информации ограниченного доступа, а также сведений конфиденциального характера устанавливается законодательством Российской Федерации.

5. Документы и материалы, содержащие сведения, доступ к которым дол-

жен быть ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляются в части, не содержащей таких сведений.

6. Решение об отказе в предоставлении информации должно быть мотивировано. Отказ в предоставлении информации в любой из форм, установленных настоящим Федеральным законом, должен содержать указание причин отказа, ссылки на соответствующие нормы законодательства Российской Федерации, дату принятия решения, фамилию и должность принявшего решение лица, а также разъяснения о порядке обжалования решения об отказе. Не может быть отказано в ознакомлении с решением, на основании которого доступ к информации ограничивается.

Статья 6. Порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением информации

1. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны бесплатно предоставлять перечни имеющейся у них информации и услуг, связанных с ее получением.

2. Информация, затрагивающая права и свободы обратившегося гражданина, предоставляется бесплатно.

3. За предоставление иной информации может взиматься плата, не превышающая расходы на изготовление копий запрашиваемых документов, а также почтовых расходов.

4. Орган, предоставивший информацию, содержащую неточные или неполные сведения, обязан по мотивированному письменному заявлению заинтересованного лица бесплатно внести необходимые исправления и дополнения.

Статья 7. Способы предоставления информации

1. Предоставление информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления осуществляется путем:

- а) обнародования информации о принимаемых решениях;
- б) обеспечения доступа к заседаниям соответствующих органов;
- в) обеспечения непосредственного доступа к фондам официальной информации;
- г) предоставления документов и материалов на основании запроса.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления вправе использовать для информирования о принимаемых решениях любые иные способы, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА II. ОБНАРОДОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЯХ

Статья 8. Порядок обнародования информации о принимаемых решениях

1. Информация публикуется в средствах массовой информации. Государственные органы, органы местного самоуправления могут предусмотреть иные способы обнародования информации.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления публикуют информацию в учрежденных ими средствах массовой информации, заключают договоры на опубликование нормативной и иной информации с редакциями иных средств массовой информации.

3. Информирование граждан государственными органами и органами местного самоуправления о принимаемых решениях осуществляется посредством обнародования:

информации о принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления решениях;

ежегодных докладов о результатах работы;

иных информационных материалов.

Статья 9. Обнародование информации о принимаемых решениях

1. Правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Порядок и сроки опубликования указанных актов определяются федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления предоставляют для опубликования в средствах массовой информации официальную информацию:

о вступлении в должность или об отставке руководителей государственных органов и органов местного самоуправления;

о принятии соответствующего бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном соответственно бюджетным и налоговым законодательством;

о принятии правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в государственной и муниципальной собственности;

о заключении международных соглашений;

о мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

Статья 10. Ежегодные доклады о результатах работы

1. В целях представления информации о результатах работы государственных органов и органов местного самоуправления руководители указанных органов обеспечивают подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

2. Требования к порядку составления, структуре и содержанию докладов определяются законодательством Российской Федерации.

Статья 11. Опубликование информационных материалов

Государственные органы и органы местного самоуправления ежегодно направляют в средства массовой информации сводные информационные материалы о структуре указанных органов и порядке их работы.

ГЛАВА III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА НА ЗАСЕДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 12. Открытость заседаний

1. Заседания государственных органов и органов местного самоуправления проводятся на принципах открытости, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

2. Открытость заседаний гарантируется возможностью присутствия на них заинтересованных лиц. Государственные органы и органы местного самоуправления ежемесячно в порядке, предусмотренном главой II настоящего Федерального закона, представляют для всеобщего ознакомления план проведения заседаний с указанием повестки заседания, а также даты, времени и места его проведения.

3. О проведении заседания в закрытом режиме соответствующий орган предварительно принимает специальное решение. Решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию.

Статья 13. Порядок предоставления доступа на заседания

1. Для организации посещения заседаний государственные органы и органы местного самоуправления ведут запись желающих присутствовать на соот-

ветствующем заседании. Запись информации о посетителе является основанием для доступа к заседанию.

2. Количество посетителей, присутствующих на заседании государственных органов, органов местного самоуправления, может быть ограничено по решению соответствующего органа в случае отсутствия возможности по их размещению.

3. Присутствующие на заседании посетители вправе делать записи. Регламентом соответствующего органа может быть предусмотрена необходимость получения предварительного разрешения на проведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи.

4. Государственные органы и органы местного самоуправления вправе дополнительно организовывать доступ на заседания посредством прямой трансляции сигнала на телеприемники, размещенные в иных помещениях, находящихся в здании соответствующего органа власти.

5. Порядок организации посещения заседаний государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается регламентом соответствующего органа.

ГЛАВА IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ДОСТУПА К ФОНДАМ ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 14. Формы обеспечения непосредственного доступа к фондам официальной информации

Непосредственный доступ к документам и материалам государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается через:

фонды официальной информации государственных органов и органов местного самоуправления;

библиотечные и архивные фонды официальной информации;

информационные ресурсы, функционирующие на основе технологий сети Интернет.

Статья 15. Обеспечение доступа к фондам официальной информации государственных органов и органов местного самоуправления

1. Государственные органы и органы местного самоуправления формируют общедоступные фонды официальной информации — сформированные на основе официальных документов и материалов государственных органов, органов местного самоуправления собрания сведений, находящихся в соответствую-

ощем органе, библиотеке, архиве либо на сайте государственного органа, органа местного самоуправления в сети Интернет.

2. Доступ к фондам официальной информации должен быть обеспечен путем непосредственного личного ознакомления с ними в месте расположения соответствующего органа.

3. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны включать в фонды официальной информации и обеспечивать доступ к следующим документам и материалам:

а) правовым актам, принятым соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления;

б) ежегодным докладам государственных органов и органов местного самоуправления о результатах работы с прилагаемыми к ним документами и материалами;

в) протоколам заседаний соответствующего органа, а также проектам решений, принимаемых на заседаниях, документам и материалам, рассматриваемым на заседаниях.

4. Правовые акты, протоколы заседаний и иные документы и материалы включаются в фонд официальной информации и становятся доступными для ознакомления не позднее трех дней со дня их подписания либо подписания актов, в связи с которыми рассматриваются соответствующие документы и материалы.

5. Для обеспечения сохранности секретных и конфиденциальных сведений проводится предварительная экспертиза, устанавливающая документы и материалы либо их части, доступ к которым должен быть ограничен. Фамилия и должность эксперта указываются в документе или материале, подготовленном для ознакомления.

6. В отношении документов и материалов, подготовленных для ознакомления, принимаются меры сохранности.

7. Для работы с информационными материалами оборудуются специальные места с условиями, позволяющими делать выписки из документов и материалов. Граждане вправе снимать копии с документов и материалов, размещенных в фондах официальной информации.

Статья 16. Доступ к библиотечным и архивным фондам официальной информации

1. Архивы и библиотеки в Российской Федерации соблюдают принцип публичности и открытого доступа пользователей к их фондам в соответствии с законодательством об архивах и библиотеках Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления направляют

в библиотеки официальные доклады, информационные материалы, официальные справочные издания.

3. На основе получаемых документов и материалов в библиотеках формируются общедоступные фонды официальной информации.

Статья 17. Представление сведений посредством информационных ресурсов, функционирующих на основе технологий сети Интернет

1. Информация о решениях государственных органов должна быть размещена на сайте соответствующего органа в сети Интернет для открытого доступа. Органы местного самоуправления размещают информацию о принимаемых ими решениях при наличии технической возможности.

2. На сайтах законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления для открытого доступа размещаются законопроекты и проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях (сессиях) соответствующего органа, за исключением тайного голосования.

3. Депутаты, члены законодательных (представительных) органов государственной власти, депутаты представительных органов местного самоуправления имеют право использовать сайт соответствующего органа для размещения в сети Интернет в открытом доступе информации, касающейся вопросов своей деятельности, в том числе результатов голосования.

4. На сайтах органов судебной власти для открытого доступа размещаются решения соответствующих судов.

**ГЛАВА V. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ И МАТЕРИАЛОВ
НА ОСНОВАНИИ ЗАПРОСА**

Статья 18. Способы запроса информации

1. Запросы на получение информации могут быть адресованы государственным органам и органам местного самоуправления в форме:

- а) личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа;
- б) письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи;
- в) текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

2. По общему правилу ответ на запрос дается в той же форме, в которой был получен запрос.

Статья 19. Устное обращение о предоставлении информации

1. При личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация предоставляется в устной форме.

2. В случае если устный ответ на запрос не носит исчерпывающего характера, обратившемуся лицу разъясняется порядок направления запросов в иных формах, а также другие способы получения информации в соответствии с положениями настоящего Федерального закона.

3. В устной форме государственными органами и органами местного самоуправления предоставляются краткие справки, устраняющие необходимость направлять письменные запросы на предоставление информации. Ответственные за предоставление информации лица не обязаны устно консультировать граждан по вопросам, составляющим предмет запроса.

Статья 20. Письменный запрос на предоставление информации

1. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в соответствии с письменным запросом заинтересованных лиц предоставлять документы и материалы о решениях соответствующего органа.

2. В обязательном порядке в запросе указываются:

а) наименование органа и (или) фамилия должностного лица, являющегося получателем запроса;

б) фамилия, имя и отчество гражданина либо наименование и организационно-правовая форма юридического лица, запрашивающего информацию;

в) предмет запроса, сформулированный таким образом, который позволяет однозначно судить о том, какого рода информация должна быть предоставлена;

г) почтовый адрес заявителя.

3. Запрещается требовать включения в запрос иных данных, кроме перечисленных в пункте 2 настоящей статьи. Направляющее запрос лицо не обязано мотивировать причину своего запроса.

4. Государственные органы и органы местного самоуправления вправе разрабатывать формы типовых бланков запросов на предоставление информации.

Статья 21. Порядок рассмотрения и удовлетворения письменного запроса

1. Каждый запрос на предоставление информации, полученный государственным органом и органом местного самоуправления в письменной форме, регистрируется с указанием необходимых данных, отражающих основные этапы подготовки ответа на запрос.

2. Ответ на письменный запрос о предоставлении информации должен носить исчерпывающий характер, исключающий необходимость повторного обращения заинтересованного лица по тому же предмету запроса. Исполнитель запроса не обязан при этом консультировать заинтересованное в предоставлении информации лицо о порядке применения требуемых документов и материалов.

3. В том случае, если запрашиваемая информация содержится в общедоступном официальном печатном издании, исполнитель запроса может ограничиться указанием реквизитов этого издания и даты опубликования информации.

4. Ответ на запрос должен содержать:

а) справку ответственного лица о выполнении запроса, включающую краткую формулировку предмета запроса, перечень предоставляемых документов и материалов, фамилию и должность исполнителя запроса, его контактные телефоны, дату отправки ответа на запрос;

б) тексты предоставляемых документов и материалов либо справки о них или части текстов документов и материалов, если такие справки или части содержат исчерпывающую для удовлетворения запроса информацию и их предоставление взамен текстов документов и материалов однозначно допустимо в соответствии с характером запроса.

5. В случае если государственные органы и органы местного самоуправления не располагают запрашиваемыми документами и материалами, разъяснение об этом дается лицу, запрашивающему информацию. При этом государственным органом, органом местного самоуправления до сведения заинтересованного лица может быть доведена информация о том, какой орган располагает запрашиваемой им информацией.

Статья 22. Сроки рассмотрения письменных запросов

1. Ответ на запрос о предоставлении информации должен быть дан не позднее чем через 30 дней. Если в течение указанного срока ответ на запрос не может быть подготовлен, это доводится до сведения лица, направившего запрос, с указанием причины отсрочки. Период отсрочки не может превышать двухнедельного срока. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться сокращенные сроки исполнения запросов.

2. Исчисление срока для ответа на запрос начинается с момента получения запроса соответствующим органом и завершается в момент передачи им ответа на запрос в отделение почтовой связи.

Статья 23. Основания отказа в предоставлении информации по запросу

1. В предоставлении информации по запросу может быть отказано при наличии следующих оснований:

а) запрашиваемые сведения содержатся в документах или материалах либо в их частях, которые в соответствии с действующим законодательством отнесены к информации ограниченного доступа;

б) запрос составлен с нарушением требований, предусмотренных пунктом 2 статьи 20 настоящего Федерального закона;

в) государственный орган, орган местного самоуправления не располагают соответствующими документами и материалами.

2. Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные записки, переписка, поручения должностных лиц и прочая информация внутри-организационного характера.

3. Отказ в предоставлении информации должен содержать следующие сведения:

а) мотивировку с указанием конкретных ссылок на нормы законодательства, на основании которых отказано в предоставлении информации;

б) ссылку на норму законодательства, в соответствии с которой документ признан содержащим информацию ограниченного доступа;

в) информацию, предоставление которой требуется в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 статьи 21 настоящего Федерального закона;

г) указание способов и порядка обжалования отказа в предоставлении информации.

Статья 24. Запросы о предоставлении информации в форме текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи

1. Запросы, полученные в форме текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи, удовлетворяются посредством направления в соответствующей форме документов и материалов, если это позволяют технические возможности соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления.

2. Если запрашиваемых документов не существует в электронном варианте, в ответе указывается порядок получения информации по запросу в иных формах и другими способами в соответствии с положениями настоящего Федерального закона.

3. По просьбе заинтересованного лица ответ на запрос, полученный по каналам телекоммуникационной связи, может быть направлен по почте.

4. Регистрация и подготовка ответов на запросы, получаемые по электронной почте или по факсу, осуществляется в порядке, предусмотренном для письменных запросов.

ГЛАВА VI. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Статья 25. Контроль за соблюдением законодательства о предоставлении информации

1. Контроль за соблюдением государственными органами и органами местного самоуправления законодательства, регулирующего порядок предоставления информации о принимаемых ими решениях, осуществляют органы и должностные лица, которым подчинены, подотчетны или подконтрольны указанные органы.

2. Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соответствием порядка предоставления информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления требованиям настоящего Федерального закона, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

Статья 26. Обжалование решений и действий, нарушающих права на доступ к информации

1. Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока, а равно другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса, предусмотренного настоящим Федеральным законом, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий в порядке подчиненности орган.

2. В случае если решение вышестоящего органа, организации или должностного лица не удовлетворяет подателя жалобы, жалоба может быть направлена для рассмотрения в суд.

3. Заинтересованное лицо, которому неправомерно отказано в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также которым получена указанная информация с нарушением сроков ее предоставления, недостоверная и (или) неполная информация, имеет право на возмещение ущерба в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства о предоставлении информации

Руководители и должностные лица государственных органов, должностные лица местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие,

нарушающие порядок предоставления информации о решениях государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе:

препятствующие непосредственному доступу заинтересованных лиц к документам и материалам, заседаниям указанных органов;

неправомерно отказывающие заинтересованным лицам в предоставлении информации;

нарушающие сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации и направления ответа;

предоставляющие неполную или заведомо недостоверную информацию;

виновные в разглашении секретной или конфиденциальной информации, которая находится в распоряжении соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления;

допускающие возложение на заинтересованных лиц не предусмотренных законом обязанностей или ограничение возможности реализации их прав на получение информации;

не принимающие мер к устранению причин и условий, повлекших нарушения прав и свобод человека и гражданина, юридического лица;

не обеспечивающие контроль за соблюдением законодательства о предоставлении информации;

иным образом нарушающие порядок предоставления информации, установленный федеральным законом;

несут дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 28. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу через 6 месяцев с момента его официального опубликования, за исключением пункта 1 статьи 17, который вступает в силу через два года со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Статья 29. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Правовые акты государственных органов и государственных должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления должны быть приведены в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

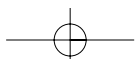
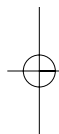
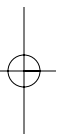
2. Нормативные правовые акты в Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Статья 30. Переходные положения

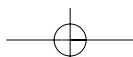
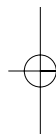
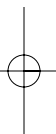
Положения настоящего Федерального закона применяются при рассмотрении запросов на получение информации, поступивших в государственные органы, органы местного самоуправления после вступления его в силу.

Президент Российской Федерации

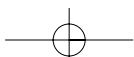
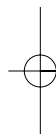
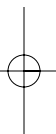
Для заметок



Для заметок



Для заметок



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

*Под редакцией доктора юридических наук,
заслуженного юриста Российской Федерации*

А.В. Иванченко

Подписано в печать 18.06.2007

Печать офсетная

Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 623 33 13, 624 26 25
Факс: (495) 623 28 58