

На правах рукописи

**ГАДЖИЕВА
ЗЕЛЬФИРА РАМАЗАНОВНА**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА
ИНФОРМАЦИЮ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

- Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент
Алексеев Игорь Александрович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, доцент
Велиева Джамила Сейфаддин кызы,
заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВПО
«Поволжский институт имени
П.А. Столыпина» (филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ)
- кандидат юридических наук, доцент
Трофимов Максим Сергеевич,
доцент кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Защита диссертации состоится 26 декабря 2013 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» ноября 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Как свидетельствуют реалии современной общественно-политической жизни в России, фактическая возможность для граждан получать информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является важной гарантией повышения доверия со стороны населения к органам публичной власти.

Для того, чтобы у граждан появилась эта самая возможность получать информацию о деятельности органов власти, в Российской Федерации в последние годы был принят ряд законодательных и подзаконных актов, которые существенным образом урегулировали рассматриваемую сферу общественно-политической жизни.

Конституционно-правовой институт доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет комплексный характер, включает в себя нормы различных отраслей права, но основан именно на нормах конституционного права.

Конституция России в п. 4 ст. 29 устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Особо оговаривается, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, правовой режим которой определяется федеральным законом.

Реализация права граждан на информацию, обеспечение свободного доступа к имеющей общественное значение информации, информационная открытость органов власти являются важнейшими условиями и критериями функционирования правового государства. Именно реализация права граждан на информацию обеспечивает реальное, а не только формальное участие граждан в жизни государства.

Законодательство Российской Федерации, ориентируясь на общемировые стандарты демократической организации публичной власти, и принимая во внимание принятые в странах Западной Европы и США правовые акты, гаран-

тирующие доступность информации о деятельности государства для граждан, предоставляет в настоящее время населению страны широкие возможности для получения официальной информации.

В правовых актах подробно описываются формы предоставления информации и порядок ее предоставления. Система таких правовых актов строится «сверху-вниз»: от федеральных законов общего характера к правовым актам субъектов Российской Федерации и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления (размещения) конкретной информации.

Сложность изучения конституционно-правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления обусловлена рядом обстоятельств, среди которых:

- комплексность правового регулирования;
- разнообразие видов информации, подлежащей распространению и ограниченного доступа;
- разнообразие практики обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, на фоне жесткой централизации федерального регулирования рассматриваемого конституционно-правового института.

Все сказанное выше обусловило выбор темы диссертационного исследования и ее актуальность.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В процессе работы над диссертационным исследованием были использованы труды российских и советских ученых – специалистов в области теории и истории права и государства, конституционного права, административного права и других отраслей знаний: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, К.И. Амирбекова, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, К.С. Бельского, В.И. Бутова, В.И. Васильева, А.Б. Венгерова, В.Н. Витрука, И.В. Выдрина, В.Д. Дзидзоева, В.А. Дозорцева, Ю.А. Дмитриева, В.Д. Зорькина, В.Г. Игнатова, И.П. Ильинского, В.В. Пылина, В.А. Карташкина, В.А. Кикотя, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козло-

вой, А.Н. Козырина, А.Н. Королева, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.П. Логинова, И.И. Лукашука, В.О. Лучина, В.С. Нерсисянца, О.В. Плешаковой, С.В. Пчелинцева, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, О.И. Тиунова, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, В.Н. Хропанюка, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и др.

Исследованием вопросов конституционно-правового регулирования распространения информации, права человека и гражданина на информацию, ограничения права на информацию, свободы массовой информации в России и зарубежных странах занимались следующие ученые: Э.Б. Абдулгалимова, А.Б. Агапов, Р.Ф. Азизов, Н.Б. Баранова, Ю.М. Батулин, Ю.А. Белевская, Валитова Л.И., Н.В. Виноградова, А.Е. Воинов, Ю.И. Гришаева, О.Л. Долматова, В.Г. Елизаров, Е.И. Кобышева, Ю.В. Ковалев, В.А. Копылов, Е.А. Кретьева, П. Круг, С.А. Куликова, В.И. Кутузов, Кучеренко А.В., С.Ю. Лапин, А.И. Лукашов, Л.В. Магдилова, О.И. Максимова, А.В. Малько, С.Р. Мамедов, М.В. Мархгейм, У.А. Меликов, В. Монахов, А. Нуссбергер, М. Пастухов, О.М. Петрова, М.А. Погорелова, Р.И. Проскурников, Л.К. Терещенко, М.С. Трофимов, Н.Н. Федосеева, В.М. Хургин и др.

Изучением теоретических и практических аспектов обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления занимались такие ученые, как: Р.Ф. Азизов, В.В. Архипов, О.В. Афанасьева, Н.Б. Баранова, Ю.А. Белевская, Т.В. Бережная, В.Ю. Варламов, К.Д. Гасников, Ю.И. Гришаева, А.В. Иванченко, Н.Н. Ковалева, В.В. Колосова, С.А. Куликова, В.И. Кутузов, П. Лейланд, О.И. Максимова, А.Г. Михайлов, И.Ю. Павлов, Д.Н. Сухих, Н.Н. Федосеева, А.П. Фоков, А.В. Чаплинский, С.Н. Шевердяев, А.А. Щербович и др.

Кроме того, для более полного понимания особенностей конституционно-правового регулирования права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления были использованы диссертационные исследования в области юриспруденции таких специалистов как А.И. Артищев, Н.Б. Баранова, М.К. Башаратьян, Ю.И. Гришаева,

А.А. Задков, А.В. Кротов, Лапин С.Ю., Е.С. Лисицына, А.А. Одринский, И.Ю. Павлов, Т.А. Тимербаев и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу регулирования порядка доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования нормы конституционно-правового законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие порядок доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Целью диссертационного исследования является изучение конституционно-правового законодательства, посвященного закреплению регулированию права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, выявление особенностей и проблем правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели автором поставлены следующие **задачи**:

- исследовать понятие конституционного права гражданина на информацию о деятельности органов власти;
- изучить становление конституционного права на информацию о деятельности органов власти в Российской Федерации;
- исследовать содержание права гражданина на информацию о деятельности органов власти в зарубежных странах;
- разобраться в правовом регулировании реализации права граждан на доступ к информации о деятельности федеральных органов государственной власти в Российской Федерации;

- сформулировать особенности и проблемы правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- исследовать правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности судебных органов в Российской Федерации;

- изучить правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды российских ученых в области конституционного права: Авакьяна С. А., Алексеева И.А., Авдеенко М., Алебастрова И.А., Бабичева И.В., Баранчикова В.А, И.Л. Бачило, Бобровой Н.А., Борисова И.Б., Веденеева Ю.А., Витрука Н.В., Выдрина И.В., Герасимовой М.А., Еремяна В.В., Замотаева А.А., Кизеветтер А. А., Кокотов А.Н., Горбунова В.П., Зиновьева А.В., Трофимова М.С., Князева С.Д., Кобышевой Е.И., Ковачева Д.А., Колосовой Н.М., Копылова В.А., Красинского В.В., Кукушкина М.И., Кутафина О.Е., Лимонова А.М., Линник Л.Н., Логинова В.П., Лысенко В.И., Прудникова А.С., Матейковича М. С., Мартынова М.Ю., Незнамовой Е.А., Нудненко Л.А., Чеботарева Н.Г., Хрусталева Е.Н., Фадеева В.И., Шугриной Е.С., и др.

Нормативную основу исследования составили международно-правовые акты о правах человека, Конституция Российской Федерации, действующее законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств, нормативные правовые акты Российской Федерации, относящиеся к теме исследования, но в настоящее время утратившие юридическую силу, различные справочные материалы.

Эмпирическую основу исследования составляют аналитические материалы органов государственной власти субъектов Российской Федерации о доступе граждан к информации, аналитические материалы общественных организаций, судебная практика.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных, частных и специальных методов научного познания. Были использованы такие общенаучные методы, как анализ, синтез, индукция, дедукция, а также диалектический метод научного познания.

Использование диалектического метода позволило осуществить системный анализ конституционно-правового регулирования права человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Использование специальных методов научного исследования - сравнительно-правового, системно-функционального и исторического, позволило выявить особенности правовых норм, регулирующих вопросы реализации права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что проведено одно из первых конституционно-правовых исследований закрепления и реализации права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне в Российской Федерации.

В диссертации предложено оригинальное определение права человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предложена внутренняя структура этого субъективного права, выявлена и доказана его органическая связь с такими конституционными правами человека как право на поиск и право на получение информации. Обосновывается вывод о том, что право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления относится к первому поколению прав человека. Выявлены недостатки Федерального закона от 09.02.2009г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и сделаны предложения по его совершенствованию.

Научная новизна исследования состоит в обосновании следующих **положений, выносимых на защиту**:

1. Право человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления представляет собой совокупность легальных возможностей, установленных законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, локальными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления по поиску и получению информации, перечень и способы предоставления которой устанавливается собственником информации – органом государственной власти или органом местного самоуправления, а в случае необходимости возможность запрашивать информацию ограниченного доступа.

2. По мнению автора диссертационного исследования, право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет сложную комплексную структуру и, не являясь закрепленным непосредственно в Конституции Российской Федерации, состоит из конституционных правомочий по поиску и получению информации, обращению в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является частью более объемного субъективного права – права на информацию.

3. Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет человеку и гражданину участвовать в управлении делами государства и общества, получать от органов публичной власти услуги и блага, определяют независимость человека от действий органов публичной власти. Не смотря на то, что в современном виде право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления оформилось лишь в конце XX века, оно по своему характеру тяготеет к правам человека первого поколения (гражданские

и политические права), теоретическое оформление которых связано с концом XVIII в.

4. Анализ конституционно-правового регулирования права на информацию в ведущих государствах Западной Европы в области разработки демократического законодательства об информации и США позволяет сделать вывод о том, что содержанием права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в зарубежных странах является установленная законодательством реальная возможность для гражданина самостоятельно запрашивать и получать интересующую его информацию свободного доступа, либо получать эту информацию через средства массовой информации, и этому праву гражданина корреспондирует обязанность органов публичной власти предоставлять информацию. В том случае, если предметом запроса гражданина является информация ограниченного доступа, решение о ее предоставлении принимается собственником (соответствующим органом публичной власти), исходя из характера информации.

5. Анализ Федерального закона от 09.02.2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» показал, что в законодательном акте регламентируется порядок осуществления контроля со стороны руководителя органа публичной власти за качеством, в том числе достоверностью и соблюдением сроков размещения (предоставления) информации работниками органа публичной власти, однако, из законодательного акта не понятно, кому подконтрольны руководители органов публичной власти в части обеспечения права человек и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

6. Как показал анализ содержания официальных сайтов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, многие сведения, имеющие особый социальный интерес, зачастую труднодоступны, требуется большое количество времени для нахождения и неудобны для использования гражданами. Фактически, информа-

ция, формально опубликованная на официальном сайте органа публичной власти, оказывается недоступной из-за отсутствия поисковых систем и прочих удобных инструментов работы с информацией, размещенной на сайтах.

В связи с этим необходимо внести дополнения в Федеральный закон от 09.02.2009г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», обеспечивающие удобность пользования официальной информацией, размещенной на сайтах органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

7. Федеральный закон от 09.02.2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в п. а) ч.2 ст.13 обязывает органы публичной власти размещать на официальном сайте в сети Интернет «нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации».

Однако, как показал анализ официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, зачастую это требование выполняется частично, так как, например, правовые акты о внесении изменений размещаются в хронологическом порядке, без «привязки» к актам, в которые изменения вносятся, либо, поиск действующих правовых актов существенно затруднен несовершенством поисковых систем сайтов.

Учитывая, что все большее количество граждан Российской Федерации получают официальную информацию из сети Интернет, в том числе, используя официальные сайты органов государственной власти и органов местного самоуправления, указанное выше можно считать нарушением права человека и гра-

жданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в последующих научных работах по проблемам конституционно-правового регулирования права человека и гражданина на информацию.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выражается в выводах и предложениях, сделанных на его основе и направленных на совершенствование конституционно-правового законодательства Российской Федерации, регулирующего право человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Также результаты диссертационного исследования используются в процессе преподавания таких специальных дисциплин как «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право России» и др.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основопологающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертации, отражены в 8 опубликованных автором научных работах, в том числе в 3 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России для опубликования результатов диссертационных исследований. Выводы и предложения исследования сообщались на межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, проводимых на базе Пятигорского государственного лингвистического университета, Ставропольского государственного университета и др.

Структура диссертации predetermined целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из семи параграфов, заключения, списка нормативных актов и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** диссертационного исследования обосновывается его актуальность, научная и практическая значимость, ставятся цель и задачи исследова-

ния, указываются методы научного познания, используемые для решения поставленных задач, указываются теоретическая и эмпирическая основы исследования, излагаются положения, выносимые на защиту.

Первая глава – **«Теоретические основы и исторические предпосылки формирования прав человека на доступ к информации о деятельности органов власти»** - включает три параграфа, которые посвящены раскрытию содержания права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов власти в российской правовой науке, исследованию конституционного права на информацию о деятельности органов власти в исторической ретроспективе, а также изучению конституционно-правового регулирования права на информацию о деятельности органов власти и его содержания в некоторых зарубежных странах.

В первом параграфе – **«Понятие конституционного права гражданина на информацию о деятельности органов власти»** – раскрываются особенности научного и практического содержания конституционного права человека и гражданина на информацию о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации.

В диссертационном исследовании одной из основных является мысль о том, что любая информация, находящаяся в обороте, подлежит правовому регулированию. Ее правовой режим устанавливается посредством правовых актов, относящихся к различным отраслям права. В зависимости от правового режима информация может находиться в свободном, либо ограниченном, либо закрытом доступе, характер которого определен тем, какое значение придается ей государством.

Основополагающей нормой, центральным, системообразующим звеном в регулировании права граждан на информацию в России является ст. 29 Конституции Российской Федерации.

Право на информацию органически встроено в систему основных прав и свобод человека.

Правовой режим отдельных видов информации и способы доступа к ним граждан регламентируются сразу несколькими законодательными актами Российской Федерации. Среди них законы «О средствах массовой информации», «О государственной тайне», «Об авторском праве и смежных правах», «Об информации, информационных системах и защите информации», «О рекламе», «О персональных данных» и др.

Право на информацию о деятельности органов государственной власти является частью конституционного права на информацию, т.е. охватывается его содержанием. Органы государственной власти и местного самоуправления - это органы публичной власти, призванные упорядочивать общественную жизнь и управлять общественными процессами в интересах граждан. Соответственно их деятельность должна быть открытой и прозрачной для тех, в интересах кого они работают - для граждан.

27 июля 2006 г. был принят Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который заменил Закон об информатизации и существенно усовершенствовал правовое регулирование сферы поиска и распространения информации в России.

Этим законодательным актом впервые было определено, что доступ к информации - возможность получения информации и ее использования (п.6 ст.2 Закона). В свою очередь, предоставление информации – это действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц (п.8 ст.2 Закона).

Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», по сравнению с принятыми ранее нормативно-правовыми актами в рассматриваемой сфере, расширил и конкретизировал содержание права гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, указав, одновременно, на необходимость принятия специального законодательного акта, направленного на регулирование права гражданина на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

9 февраля 2009 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Вслед за ним были приняты другие федеральные и региональные правовые акты, направленные на конкретизацию и создание механизма реализации права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Во втором параграфе – **«Становление конституционного права на информацию о деятельности органов власти в Российской Федерации»** – рассмотрены вопросы появления правового регулирования механизма реализации права человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

История развития законодательства России об информации и обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является достаточно непродолжительной.

В советский период отдельно такое право, как право на доступ к информации о деятельности органов власти не закреплялось ни в Конституциях СССР и РСФСР, ни в законодательных актах.

Конституции России 1991 г. содержатся основополагающие нормы, с точки зрения закрепления и дальнейшей конституционно-правовой регламентации права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. Положения ст.29 Конституции России определили развитие законодательства нашего государства в рассматриваемой сфере.

Первый специализированный российский закон, регламентирующий большую часть отношений в сфере доступа к информации о деятельности органов государственной власти, появился спустя год с небольшим после принятия Конституции Российской Федерации. Это Федеральный закон от 20 февраля 1995г. №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

В соответствии с ним российское законодательство об информации, в том числе, о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления развивалось вплоть до 2006 г.

В разное время в 1990-2000-х гг. появлялись проекты федеральных законов, направленных на урегулирование вопросов доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти. В частности, можно назвать проекты «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «О гарантиях предоставления информации о деятельности и решениях государственных органов власти и органов местного самоуправления», «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации», «О служебной тайне и о порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления».

Только после принятия в 2008-2010 гг. федеральных законов, регулирующих порядок доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, законодательство в этой сфере приобрело заверченный вид и начался современный период развития конституционного права человека и гражданина на информацию.

В третьем параграфе – **«Содержание права гражданина на информацию о деятельности органов власти в зарубежных странах»** – рассматривается современное конституционно-правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в отдельных зарубежных странах, его сопоставление с российской правовой моделью регулирования рассматриваемых общественных отношений.

В большинстве зарубежных государств на сегодняшний день имеется значительное законодательное регулирование права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти (органов публичной администрации).

Как следует из текстов конституций зарубежных демократических государств, конституционная свобода информации выражается, прежде всего, в праве каждого искать и получать информацию. При этом, в законодательстве европейских стран в первую очередь регулируются отношения связанные с конституционным правом на информацию, без выделения такой его составляющей как право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно конституционно-правовому законодательству зарубежных стран с демократическим политическим режимом, праву человека и гражданина на доступ к информации о деятельности органов власти корреспондирует обязанность этих органов предоставлять информацию, если ее распространение и гражданский оборот не запрещены законом.

Активно в последние годы идет процесс формирования конституционно-правового законодательства о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в странах Содружества Независимых Государств.

Глава вторая – **«Содержание и проблемы реализации конституционного права гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»** - включает четыре параграфа, которые посвящены исследованию законодательства субъектов Российской Федерации о закреплении и регулировании указанного конституционного права, проблемам его реализации и направлениям совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

В первом параграфе – **«Правовое регулирование реализации права граждан на доступ к информации о деятельности федеральных органов государственной власти в Российской Федерации»** – произведен анализ федерального конституционного законодательства, посвященного закреплению права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти и регулированию механизма его реализации в современной России.

Федеральное законодательство о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления достаточно объемно.

Вступивший в силу с 1 января 2010 Федеральный Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», по мнению ряда авторов, имеет как свои преимущества, так и недостатки. Но, несмотря на справедливую критику, указанный законодательный акт самим фактом своего существования уже говорит о том внимании, которое государство в настоящее время уделяет гарантированию права человека на информацию.

Российское федеральное законодательство одним из способов обеспечения права гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления признает распространение официальной информации через средства массовой информации.

По мнению диссертанта, при распространении информации о деятельности органов государственной власти, так же как и органов местного самоуправления, СМИ должны соблюдать ограничения, установленные законодательством о СМИ и законодательными актами об охраняемых законом тайнах, так как эти отрасли (исходя из времени принятия базовых законодательных актов) будут иметь преимущество над Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Во втором параграфе – **«Правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** – исследуется конституционно-правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на основе норм регионального законодательства.

До вступления в силу «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» правовое

регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации не носило строго системного характера. Хотя отдельные законодательные и подзаконные акты были приняты в 1990-2000-х гг.

Конец 2009 - начало 2010 г. ознаменовались бурным принятием законов субъектов Российской Федерации об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также подзаконных правовых актов.

В сфере правового регулирования права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления остаются нерешенными следующие проблемы:

- не во всех субъектах Российской Федерации приняты специализированные законодательные акты о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, и это право регулируется законами о системе и порядке принятия правовых актов субъекта РФ либо подзаконными актами органов исполнительной власти субъекта РФ;

- в связи с тем, что законодательство о доступе граждан к информации о деятельности органов публичной власти имеет комплексный характер, зачастую правовые акты субъектов РФ, соответствуя в целом Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», не учитывают положения других федеральных законов, которые также регулируют общественные отношения, связанные с обеспечением граждан информацией о деятельности органов публичной власти.

В третьем параграфе – **«Правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности судебных органов в Российской Федерации»** – исследуются вопросы теоретической и практической сферы конституционно-правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов судебной власти, выявляются пробелы и недостатки правового регулирова-

ния и практики реализации правовых актов, делаются предложения по совершенствованию правовых актов и правоприменения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, право на информацию граждан в деятельности публичных органов власти, в том числе и судебных, в современных условиях развития общественных отношений должно быть максимально открытым и доступным. Более того, прозрачность всех сфер деятельности в демократическом государстве обеспечивается законодательно.

В развитых странах законодательное оформление права граждан на информацию существует уже несколько столетий. В настоящее время довольно жестко определены сроки предоставления информации соответствующими органами власти, а суды наделены большими полномочиями в защите прав граждан на свободный доступ к информации с необходимыми ограничениями, затрагивающими национальную безопасность.

В Российской Федерации рассматриваемая сфера общественной жизни регулируется Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Согласно ему информацией о деятельности судов является информация, подготовленная в пределах своих полномочий судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества либо поступившая в них и относящаяся к деятельности судов.

Общий законодательный акт «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части представления гражданам информации о деятельности судов, судопроизводстве и судебных решениях конкретизируется актами процессуального характера, такими как Гражданский процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и др.

В четвертом параграфе – **«Правовое регулирование доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации»** – исследуются вопросы конституционно-правового регулирования на федеральном и региональном уровне доступа граждан к информа-

ции о деятельности органов местного самоуправления, выявлению существующих в этой сфере проблем и предложению путей по их устранению.

Как следует из действующего законодательства, доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления обеспечивают в пределах своих полномочий государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, практическая деятельность по обеспечению доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления находится в ведении не только этих органов, но и органов государственной власти. Тем самым может быть достигнут эффект более полного и эффективного информирования граждан.

Официальная информация, передаваемая органами местного самоуправления муниципальным СМИ, передаваемая для размещения на соответствующем официальном сайте, размещаемая в помещениях органов местного самоуправления, передаваемая в ответ на запросы, должна быть снабжена всеми необходимыми реквизитами, такими как название органа местного самоуправления, его структурного подразделения или должностного лица, подпись соответствующего должностного лица, число, печать органа власти, исходящий номер.

Наибольший объем информации органы местного самоуправления доводят до сведения населения через средства массовой информации и интернет-сайты.

В информационном обеспечении муниципальных средств массовой информации со стороны органов местного самоуправления находит выражение не только принцип гласности и открытости деятельности органов публичной власти в России, но просматривается вариант взаимодействия СМИ и публично-властных структур.

В **заключении** подводятся общий итог исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы конституционно-правового регулирования доступа гра-

ждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. . Рамазанова З.Р. К вопросу о понятии конституционного права гражданина на информацию о деятельности органов власти в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 59-63. - 0,4 п.л.

2. Гаджиева З.Р. Становление конституционного права на информацию о деятельности органов власти в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2013. № 6. С. 38-40. – 0,3 п.л.

3. Гаджиева З.Р. Становление и развитие конституционного законодательства РФ о доступе граждан к информации о деятельности органов публичной власти // Закон и право. 2013. № 12. С.45-49. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. Рамазанова З.Р. Правовое обеспечение в сфере проведения информационной политики: проблемы реализации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации / Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2010. С. 183-188.- 0,4 п.л.

5. Гаджиева З.Р. Правовые основы и содержание конституционного права гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе

Российской Федерации / Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2011. Вып. 3. С. 71-79 - 0,4 п.л.

6. Гаджиева З.Р. Содержание права гражданина на информацию о деятельности органов власти в зарубежных странах // Университетские чтения – 2012. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. Часть XVII. – Пятигорск: ПГЛУ, 2012. С. 90-98. - 0,5 п.л.

7. Гаджиева З.Р. К вопросу об информационной безопасности органов государственной власти при обеспечении доступа граждан к информации о своей деятельности // Молодая наука – 2012 / Материалы региональной межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Часть XVII. – Пятигорск: ПГЛУ, 2012. . С. 52-55. - 0,2 п.л.

8. Гаджиева З.Р. Анализ конституционных положений о доступе к информации о деятельности органов государственной власти в Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации / Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2012. Вып. 5. С. 227-233. – 0,25 п.л.

Подписано в печать 22.11.2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1