

Арбитражный суд г. Москвы

Заявитель: Закрытое акционерное общество «Агентство
экономической информации «ПРАЙМ-ТАСС»
125009, Москва, Тверской бульвар, д. 2

Орган, совершивший
оспариваемые действия,
бездействие: Правительство Москвы
125032, Москва, ул. Тверская, д. 13;
121205, ул. Новый Арбат, д. 36/9

Заявление
об оспаривании действий, бездействия Правительства Москвы

1. Оспариваемые действия, бездействие.

1.1. Предметом оспаривания являются имевшие место в период с 1998 г. по 2009 г., действия Правительства Москвы по **неправомерному ограничению доступа к информации** о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, осуществлявшиеся **путем отнесения** к числу документов, не являющихся общедоступными, правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, приведенных в приложении № 1 к настоящему заявлению.

1.2. Предметом оспаривания является также неправомерные действия Правительства Москвы, выразившиеся **в отказе** письмами Правового управления Правительства Москвы от 13.05.2010 и от 25.06.2010 г. (Приложения № 2 и № 3) **в предоставлении** заявителю по его запросу (Приложение № 4) **информации** о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, содержащейся в указанных правовых актах.

2. Обоснование неправомерности оспариваемых действий

Оспариваемые действия совершались в период с 1998 г. по 2009 г.

По указанной причине вопрос о правомерности оспариваемых действий подлежит установлению применительно к законодательству, действовавшему на день отнесения каждого из запрошенных актов к числу документов, не являющихся общедоступными.

2.1. Правовое регулирование вопросов о праве на получение информации и вопросов об основаниях ограничения доступа к информации в период с 12 декабря 1993 по настоящее время

2.1.1. Конституция Российской Федерации

В соответствии с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Вместе с тем, реализация этого права не должна нарушать прав иных лиц.

Так, в соответствии со статьей 23 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также

право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Согласно части 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Следовательно, положения статьи 29 Конституции Российской Федерации о праве каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, подлежат применению с учетом положений также ее статей 23 и 24.

Ограничения указанного права, как и ограничения иных конституционных прав, могут быть обусловлены лишь конституционно значимыми целями, что следует из положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следовательно, в период с 12 декабря 1993 по настоящее время субъекты Российской Федерации не вправе были совершать действия, направленные на ограничение доступа к информации иначе, как по основаниям и в порядке, предусмотренными федеральными законами, так как иное противоречило бы положениям части 4 статьи 29, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, а потому отнесение Правительством Москвы запрошенных правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы к числу документов, не являющихся общедоступными, по иным основаниям, **в том числе по основаниям, установленным правовыми актами г. Москвы**, является неправомерным.

2.1.2. Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – «Закон об информации 1995 г.») государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа.

Согласно статье 2 данного закона информационные ресурсы – отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Под информационной системой, в свою очередь, согласно той же статье понимается организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об информации 1995 г. государственные информационные ресурсы Российской Федерации формируются в соответствии со сферами ведения как:

федеральные информационные ресурсы;

информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – информационные ресурсы совместного ведения);

информационные ресурсы субъектов Российской Федерации.

Следовательно, информационные ресурсы субъектов Российской Федерации входят в состав государственных информационных ресурсов Российской Федерации и на них распространяются положения пункта 1 статьи 10 данного закона об открытости и общедоступности государственных информационных ресурсов, за исключением документированной информации, отнесенной законом к категории ограниченного доступа.

Понятие документированной информации уясняется из положений статьи 2 данного закона, согласно которой документированная информация (документ) – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

Из указанной формулировки следует, что правовые акты (как нормативные, так и ненормативные) относятся к документированной информации (документам), так как отвечают приведенным критериям документа, а именно содержащаяся в правовых актах информация зафиксирована на материальном носителе с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

То, что правовые акты относятся к документам, на которые распространяется регулирование о государственных информационных ресурсах Российской Федерации подтверждается и положениями пункта 3 статьи 10 данного закона, согласно которой запрещено относить к информации с ограниченным доступом законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации.

Все изложенное относится и к правовым актам субъектов Российской Федерации, на них в полной мере распространяются положения пункта 1 статьи 10 Закона об информации 1995 г. как об открытости и доступности государственных информационных ресурсов, так и об условиях ограничения доступа к ним.

Пунктом 2 статьи 10 Закона об информации 1995 г. предусмотрено, что документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

Конфиденциальная информация согласно той же статье – документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 статьи 10 данного закона запрещено относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне.

Указанное в полной мере относится и к правовым актам, принимаемым органами государственной власти, так как правовые акты содержат информацию о деятельности органов государственной власти, а именно, информацию о правотворческой деятельности органов государственной власти, так как принятие правовых актов (нормативных и ненормативных) составляет основу деятельности органов государственной власти.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 данного закона, посвященной реализации права на доступ к информации из информационных ресурсов, пользователи – граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения - обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед

владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации. Исключение составляет информация с ограниченным доступом.

Приведенные выше положения пункта 1 статьи 12 имеют общий характер.

Вместе с тем, применительно к информации о деятельности органов государственной власти действует специальная норма, сформулированная в пункте 3 статьи 10 данного закона.

Таким образом, соотношение нормы абзаца первого пункта 1 статьи 12 и нормы пункта 3 статьи 10 состоит в следующем:

абзац первый пункта 1 статьи 12 устанавливает общее правило, согласно которому обоснование необходимости получения пользователем любой информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах не требуется, кроме случаев, когда запрашивается информация ограниченного доступа, то есть информация отнесенная к государственной тайне, или конфиденциальная информация;

пункт же 3 статьи 10 устанавливает специальное правовое регулирование в отношении доступа к информации о деятельности государственных органов, это специальное регулирование заключается в том, что доступ **к такой информации** может быть ограничен **только в случаях, когда она содержит государственную тайну** (в отличие от иной информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах, доступ к которой может быть ограничен не только в случаях, когда она составляет государственную тайну, но и когда она является конфиденциальной).

Таким образом, положения абзаца первого пункта 1 статьи 12 не затрагивают положений пункта 3 статьи 10, соответствующие нормы соотносятся как общая (в первом случае) и как специальная (во втором случае).

Применительно же к информации о деятельности государственных органов положения пункта 3 статьи 10 развиваются во втором абзаце пункта 1 статьи 12, согласно которому доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам **является основой** осуществления общественного контроля **за деятельностью органов государственной власти**, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

Согласно положениям статьи 13 Закона об информации 1995 г. органы государственной власти и органы местного самоуправления создают **доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов** и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Из указанного следует, что информация о деятельности государственных органов должна быть доступна каждому, исключая случаи, когда такая информация представляет государственную тайну, о чем указано в пункте 3 статьи 10.

Следовательно, в период действия Федерального закона об информации 1995 г. **ограничение доступа к документам, содержащим информацию о деятельности органов государственной власти**, что относится и к сведениям о деятельности государственных органов, содержащейся в издаваемых ими правовых актах, **допускалось, лишь если эти сведения составляют государственную тайну.**

Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», вступившего в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования в «Российской газете» (опубликован 29.07.2006).

Следовательно, в период с 01.01.1998 г. по 08.08.2006 г. (дату вступления в силу Закона об информации 2006 г.) Правительство Москвы не могло ограничивать доступ

к правовым актам Мэра Москвы и Правительства Москвы, не содержащим сведения, отнесенные к государственной тайне, и не имело правовых оснований относить такие правовые акты к актам, доступ к которым ограничен.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» Президент Российской Федерации 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.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне», а перечень должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утвержден распоряжением Президента Российской Федерации от 16.04.2005 № 151-рп.

Не имеется оснований полагать, что все запрошенные правовые акты, изданные в указанный период, в предоставлении которых заявителю отказано, содержат сведения, относящиеся в соответствии с Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» к государственной тайне, и в письмах Правового управления Правительства Москвы от 13.05.2010 и от 25.06.2010 этого и не утверждается. Кроме того, Правительство Москвы не относится к числу органов государственной власти и организаций, должностные лица которых наделены распоряжением Президента Российской Федерации от 16.04.2005 № 151-рп полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

По указанным причинам отнесение Правительством Москвы в период с **01.01.1998 г. по 08.08.2006 г.** всех запрошенных заявителем правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, принятых в указанный период к числу актов, не являющихся общедоступными, то есть доступ к которым не является свободным, неправомерно, так как противоречит названным выше правовым актам.

2.1.3. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Статьей 3 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации 2006 г.) были определены принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

В их числе названы: свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом; установление ограничений доступа к информации только федеральными законами; **открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;** достоверность информации и своевременность ее предоставления.

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона об информации 2006 г. информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений.

Право на доступ к информации в его публичном значении раскрывается в статье 8 Закона об информации 2006 г., согласно пункту 1 этой статьи граждане и юридические лица вправе осуществлять поиск и **получение любой информации** в любых формах и **из любых источников** при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 этого закона ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а согласно подпункту 3 пункта 4 статьи 8 этого закона **не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов** и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств **(за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну)**.

Таким образом, в аспекте возможности ограничения доступа к информации о деятельности государственных органов отличие регулирования, содержащегося в Законе об информации 2006 г., от регулирования, содержавшегося в пункте 3 статьи 10 Закона об информации 1995 г., заключается в том, что по Закону об информации 2006 г. такой доступ может быть ограничен, если соответствующие сведения содержат **не только государственную тайну, но и служебную тайну**, в то время как по закону 1995 г. ограничение доступа к информации о деятельности государственных органов могло иметь место **только в случае**, когда эти сведения составляют государственную тайну.

Понятие служебной тайны в рассматриваемый период, то есть с 09.08.2006 г. и до 31.12.2007 г., когда была введена в действие часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации, содержалось в статье 139 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 1 которой предусматривалось, что информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Как указано в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.11.1998 № 3900/98, согласно статье 128 Гражданского кодекса Российской Федерации информация является объектом гражданских прав, которая в соответствии со статьей 139 Гражданского кодекса Российской Федерации может охраняться как служебная или коммерческая тайна либо в режиме промышленной собственности. Для режима служебной или коммерческой тайны главным требованием является неизвестность информации третьим лицам, отсутствие свободного доступа к охраняемой информации, то есть обеспечение ее владельцем условий конфиденциальности.

Следовательно, по смыслу статьи 8 Закона об информации 2006 г., уясняемому в ее взаимосвязи с положениями статьи 139 Гражданского кодекса Российской Федерации, и с учетом правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.11.1998 г. № 3900/98, **категория служебной тайны, как и категория коммерческой тайны, относится к сфере частного, а не публичного права**, обеспечивая защиту информации как объекта гражданских прав.

Иного содержания понятие служебной тайны не имеет.

Указанное толкование корреспондируется и с положениями пункта 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера», согласно которому к сведениям конфиденциального характера отнесены, в частности, служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

Таким образом, в том, что касается самого содержания понятия «служебные сведения», данный Указ содержит совершенно недвусмысленное положение о том, что под служебными сведениями понимаются сведения, содержащие служебную тайну, понятие которой определено Гражданским кодексом Российской Федерации, и ни что иное.

Следовательно, положения подпункта 3 пункта 4 статьи 8 Закона об информации 2006 г., о служебной тайне должны пониматься в том смысле, какой придавался служебной тайне в Гражданском кодексе Российской Федерации, то есть как объекту гражданских прав.

Соответственно, **не всякая информация о деятельности государственных органов может быть отнесена к информации, составляющей служебную тайну, но лишь такая, которая является объектом гражданских прав**, именно в этом применительно к рассматриваемому аспекту проявляется указанное в пункте 1 статьи 5 Закона об информации 2006 г. положение о том, что информация может являться объектом гражданских правовых отношений.

Иное приводило бы к возможности произвольного отнесения любой информации к служебной тайне, что не соответствует смыслу ни статьи 139 Гражданского кодекса Российской Федерации, ни подпункта 3 пункта 4 статьи 8 Закона об информации 2006 г., ни пункта 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188.

Согласно статье 128 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до 01.01.2008 г. к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; информация; результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Вполне очевидно, что **правовые акты государственных органов** (как нормативные, так и ненормативные), **во всяком случае, не являются объектами гражданских прав**, так как осуществление деятельности государственных органов по принятию таких актов **относится к сфере публичного, а не гражданского права**, а потому и **нормами гражданского законодательства** в силу пункта 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации **информация о такой деятельности не регулируется**.

Информация о принятии правовых актов и об их содержании является по смыслу пункта 1 статьи 5 Закона об информации 2006 г. объектом публичных, а не гражданских правовых отношений.

Соответственно, указание, содержащееся в подпункте 3 пункта 4 статьи 8 Закона об информации 2006 г. относительно служебной тайны, **не касается информации о деятельности государственных органов по принятию правовых актов**, поскольку **сведения о таких актах не являются информацией, составляющей объект гражданских прав, охраняемый служебной тайной** в соответствии с нормами гражданского законодательства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об информации 2006 г. к общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен.

Таким образом, после признания Закона об информации 1995 г. утратившим силу, как и в период его действия, ограничения на доступ к информации о деятельности государственных органов, **связанной с принятием правовых актов**, как и информация о деятельности государственных органов, **содержащейся в принимаемых ими правовых актах**, были установлены только в отношении сведений, содержащих государственную тайну.

Следовательно, с принятием Закона об информации 2006 г. Правительство Москвы, также как и в период действия Закона об информации 1995 г., не вправе было относить к служебной тайне информацию о деятельности Мэра и Правительства Москвы по принятию правовых актов, как и информацию о содержании соответствующих правовых актов, поскольку указанная информация не относится к служебной тайне, о которой указывалось в статье 139 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Следовательно, отнесение Правительством Москвы в период с 09.08.2006 г. по 31.12.2009 г. запрошенных заявителем правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, принятых в указанный период, к числу актов, не являющихся общедоступными, по тому основанию, что в них содержатся сведения, составляющие служебную тайну, также неправомерно, так как противоречит названным выше правовым актам.

2.1.4. Федеральный закон от 18.12.2006 № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»

Пунктом 8 статьи 17 Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 18.12.2006 № 231-ФЗ) статья 128 Гражданского кодекса Российской Федерации с 01.01.2008 г. изложена в новой редакции, согласно которой к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Таким образом, в отличие от прежней редакции этой статьи, информация **в качестве самостоятельного объекта гражданских прав не упоминается.**

Объектом гражданских прав является только та информация, которая представляет собой охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность).

Соответственно, пунктом 12 статьи 17 Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ статья 139 Гражданского кодекса Российской Федерации признана утратившей силу, а статьей 34 данного закона в Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» был внесен ряд изменений.

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (в редакции Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ) настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, составляющей секрет производства (ноу-хау).

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 3 Федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ:

- коммерческая тайна – режим конфиденциальности информации, позволяющий её обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или **получить иную коммерческую выгоду;**

- информация, составляющая коммерческую тайну (секрет производства), – сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны.

Таким образом, со вступлением в силу Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ (статьи 17 и 34 которого вступили в силу с 01.01.2008) **понятие служебной тайны в законодательстве упразднено.**

О коммерческой тайне как об основании к ограничению доступа к информации о деятельности государственных органов в подпункте 3 пункта 4 статьи 8 Закона об информации 2006 г. не упоминается, хотя понятие коммерческой тайны существовало на день принятия этого закона.

Вполне очевидно, что **правовые акты государственных органов** (как нормативные, так и ненормативные), как и содержащаяся в них информация, **во всяком случае, не являются объектом коммерческой тайны.**

Таким образом, отнесение правовых актов к числу ограниченного доступа не может мотивироваться ни соображениями служебной тайны, ни соображениями коммерческой или иной тайны, кроме государственной тайны, **и соответствующее регулирование в период совершения Правительством Москвы оспариваемых действий в рассматриваемом аспекте не изменялось.**

2.2. Регулирование правотворческой деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы правовыми актами г. Москвы

2.2.1. Устав г. Москвы

В соответствии с частями 4-6 статьи 41 Устава города Москвы, принятого Законом г. Москвы от 28.06.1995, по вопросам своей компетенции Мэр Москвы издает обязательные для исполнения на всей территории города Москвы указы и распоряжения и осуществляет контроль за их исполнением; указы Мэра Москвы – правовые акты, издаваемые Мэром Москвы по вопросам нормативного характера, а также по иным вопросам, предусмотренным федеральными законами и законами города Москвы; распоряжения Мэра Москвы – правовые акты, издаваемые им по вопросам оперативно-распорядительного характера.

В соответствии с частями 1, 2, 6 статьи 44 Устава города Москвы, Правительство Москвы является высшим постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти города Москвы, обладающим общей компетенцией и обеспечивающим согласованную деятельность других органов исполнительной власти города Москвы; Правительство Москвы возглавляет Мэр Москвы; Правительство Москвы принимает постановления, которые подписываются Мэром Москвы, а в его отсутствие – лицом, осуществляющим его полномочия в соответствии с указом Мэра Москвы; порядок организации и деятельности Правительства Москвы устанавливается законом города Москвы.

Из приведенных законоположений следует, что принятие правовых актов является одной из функций Мэра Москвы и Правительства Москвы, то есть непосредственно относится к сфере их деятельности.

Соответственно доступ к информации об этой сфере деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы мог быть ограничен лишь по основаниям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 Федерального закона от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», подпункта 3 пункта 4 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», **то есть когда соответствующие правовые акты содержат сведения, отнесенные к государственной тайне.**

2.2.2. Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы»

Согласно частям 1-4 статьи 19 Закона г. Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы» правовые акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Москвы; правовые акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Москвы; порядок принятия правовых актов Правительства Москвы определяется Правительством Москвы; постановления и распоряжения Правительства Москвы подписываются Мэром Москвы или лицом, исполняющим обязанности Мэра Москвы; постановления и распоряжения Правительства Москвы

являются обязательными для исполнения всеми органами исполнительной власти города Москвы, всеми физическими и юридическими лицами на территории города Москвы; заместители Мэра Москвы в Правительстве Москвы в пределах своей компетенции издают распоряжения, указанные правовые акты не могут носить нормативный характер.

2.2.3. Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы»

Согласно части 1 статьи 1 Закона г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» **правовые акты** города Москвы – официальные документы, принятые жителями города Москвы на референдумах города Москвы, принятые (изданные) органами государственной власти города Москвы (должностными лицами города Москвы), содержащие положения нормативного характера и **(или) индивидуального действия** и направленные на регулирование общественных отношений.

Из указанной формулировки следует, что правовыми актами г. Москвы являются как нормативные правовые акты, так и ненормативные правовые акты.

Статьей 2 Закона г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» определены общие принципы правотворчества, в их числе пункт 6 этой статьи называет открытость и доступность информации о правовых актах.

Согласно части 4 статьи 19 Закона г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» **правовые акты Мэра Москвы, Правительства Москвы**, заместителей Мэра Москвы в Правительстве Москвы, руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы, органов исполнительной власти города Москвы **публикуются в официальных изданиях** Мэра и Правительства Москвы – журнале «Вестник Мэра и Правительства Москвы» и газете «Тверская, 13».

Из указанной формулировки следует, что опубликованию подлежат как нормативные правовые акты Мэра Москвы, Правительства Москвы, так и ненормативные акты указанных органов.

Указанное не противоречит федеральному законодательству, так как публикация правовых актов, в том числе ненормативного характера, представляет собой одну из форм сообщения информации о деятельности государственных органов, так как эта информация как раз и содержится в принимаемых ими правовых актах, публикация указанных актов соответствует принципу открытости и доступности информации о правовых актах Мэра и Правительства г. Москвы.

2.2.4. Регламент Правительства Москвы

В соответствии с пунктом 10.8. Регламента Правительства Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП «О регламенте Правительства Москвы» (далее – Регламент), информационные ресурсы Правительства Москвы по доступу (возможности использования) подразделяются на три категории:

- ресурсы, содержащие открытую (общедоступную) информацию;
- ресурсы, содержащие служебную информацию;
- ресурсы, содержащие информацию ограниченного распространения (доступа).

К категории открытой информации относится информация, содержащаяся в документах и компьютерных базах данных Правительства Москвы и **затрагивающая права, свободы и обязанности граждан.**

К категории служебной информации относится информация, содержащаяся в документах и компьютерных базах данных Правительства Москвы, предназначенная для использования должностными лицами и служащими исполнительной власти города Москвы при выполнении ими своих функциональных обязанностей и **не относящаяся к**

категориям открытой информации и информации ограниченного распространения (доступа).

К категории информации ограниченного распространения (доступа) относится информация, содержащаяся в документах и компьютерных базах данных Правительства Москвы, установленная и оформленная в соответствии с пунктом 11 настоящего Регламента.

Согласно пункту 11.2 Регламента основанием для отнесения документа к категории документов, содержащих информацию ограниченного распространения, является:

- защита информации, составляющей служебную тайну;
- защита информации, составляющей коммерческую тайну;
- защита информации, составляющей профессиональную тайну;
- защита информации, составляющей личную или семейную тайну граждан;
- защита информации, составляющей иные виды тайн, в случаях, если такая обязанность предусмотрена федеральными законами;
- защита персональных данных граждан (физических лиц);
- защита персональных данных государственных гражданских служащих города Москвы;
- защита иных видов конфиденциальных сведений в случаях, если такая обязанность предусмотрена федеральными законами.

Следовательно, так называемая «служебная информация», о которой указано в пункте 10.8. Регламента, не является той, о которой указано в пункте 11.2 Регламента, то есть информацией, доступ к которой может ограничиваться в соответствии с федеральным законом.

Наряду с этим, в силу пункта 10.8. Регламента служебная информация не является и открытой (общедоступной), следовательно, доступ к ней ограничен по основаниям, не предусмотренным федеральным законом.

В соответствии с пунктом 10.6. Регламента Правительства Москвы в перечень информационных ресурсов Правительства Москвы входят, в частности, **распорядительные и служебные документы**, подписанные Мэром Москвы, руководителем Аппарата Мэра и Правительства Москвы, заместителями Мэра Москвы в Правительстве Москвы (в том числе первыми), министрами Правительства Москвы, другими должностными лицами исполнительной власти города Москвы.

Из приведенных положений Регламента следует, что **абсолютно вся информация**, содержащаяся в информационных ресурсах Правительства Москвы, **в том числе, содержащаяся в распорядительных документах**, которые являются правовыми актами, исключая только информацию, затрагивающую права, свободы и обязанности граждан, **не является открытой (общедоступной)**, что противоречит принципу открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Установив **особую категорию информации**, не относящуюся ни к открытой информации, ни к информации ограниченного доступа, а именно так называемую «служебную информацию», Правительство Москвы превысило свои полномочия, так как круг информации, доступ к которой может быть ограничен устанавливается только федеральным законом, которому категория «служебной информации» неизвестна, такой категории информации федеральное законодательство не предусматривает.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 10 («Информационные ресурсы по категориям доступа») Федерального закона от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», действовавшего на день принятия постановления Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП «О регламенте Правительства Москвы», государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная **законом** к категории ограниченного доступа.

Следовательно, отнесение Правительством Москвы в период действия Закона об информации 2005 г. информации, содержащейся в информационных ресурсах Правительства Москвы, к категории служебной информации, доступ к которой не является открытым и общедоступным, и наряду с этим не являющейся информацией, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом, противоречило пунктам 1 и 2 статьи 10 этого закона.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Закона об информации 2006 г. доступ к информации – возможность получения информации и ее использования. Случаи ограничения доступа к информации определены статьей 9 этого закона.

Следовательно, отнесение Правительством Москвы в период действия Закона об информации 2006 г. информации, содержащейся в информационных ресурсах Правительства Москвы, в том числе правовых актов Мэра и Правительства Москвы, к категории служебной информации, доступ к которой не является открытым и общедоступным, противоречит пункту 1 статьи 9 этого закона, а также ее пункту 4, согласно которому условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, устанавливаются Федеральными законами.

Согласно пункту 10.9 Регламента Мэр Москвы, Правительство Москвы или по их поручению иные должностные лица **определяют пользователей (потребителей), а также режим и правила обработки, защиты информационных ресурсов и доступа к ним, условия использования и распространения информации.**

Указанное означает, что поскольку **понятие «служебной информации» не существует в федеральном законе**, и соответственно, не существует и каких-либо критериев служебной информации, равно как и условий отнесения информации к служебной, то Мэр Москвы и Правительство Москвы на основании указанного Регламента **по собственному усмотрению, то есть произвольно**, относят государственные информационные ресурсы, в том числе правовые акты, к служебной информации, определяя круг пользователей, а также режим доступа к такой информации, неправомерно ограничивая тем самым доступ к информации, **не являющейся информацией ограниченного доступа** в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с пунктом 10.10 Регламента *«режим защиты информации в отношении документов, содержащих сведения конфиденциального характера, неправомерное использование которых может нанести материальный, моральный или какой-либо другой ущерб Мэру Москвы и Правительству Москвы, их органам либо деловым партнерам, регулируется настоящим Регламентом и специальными положениями, устанавливающими режим и правила обработки, защиты информации и информационных ресурсов».*

Данным пунктом также установлена особая, отсутствующая в федеральном законодательстве, категория информации, не являющаяся общедоступной.

Такого основания ограничения доступа к сведениям о деятельности государственных органов ни одним федеральным законом не предусмотрено.

Следовательно, и в данном случае **вводится особый, не предусмотренный федеральными законами, вид информации по категориям доступа к ней**, что не имеет отношения ни к положениям статьи 139 Гражданского кодекса Российской Федерации, действовавшей на день утверждения Регламента, ни к положениям Закона об информации 2005 г. и Закона об информации 2006, действовавших **в период отнесения** Правительством Москвы правовых актов Мэра и Правительства Москвы информационных ресурсов к категории «информации в отношении документов, содержащих сведения конфиденциального характера, неправомерное использование которых может нанести материальный, моральный или какой-либо другой ущерб Мэру Москвы и Правительству Москвы, их органам либо деловым партнерам», не являющейся общедоступной.

Пунктом 11.5 Регламента, введенном постановлением Правительства Москвы от 14.04.2009 № 296-ПП, предусмотрено, что доступ к информации о деятельности органов исполнительной власти и иных государственных органов города Москвы ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена к информации, составляющей государственную или служебную тайну.

Ко дню введения в действие этого пункта понятие служебной тайны Федеральным законом от 18.12.2006 № 231-ФЗ было упразднено с 01.01.2008, следовательно, включение Правительством Москвы в 2009 году ограничений на доступ к информации о деятельности органов исполнительной власти и иных государственных органов города Москвы по тем основаниям, что эта информация содержит служебную тайну, противоречит Федеральному закону от 18.12.2006 № 231-ФЗ.

Что касается государственной тайны, то в соответствии со статьей 7 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о привилегиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям.

Отнесение к конфиденциальной информации сведений, использование которой может повредить репутации Мэра Москвы и Правительства Москвы и их деловым партнерам, в том числе о привилегиях и льготах, предоставляемых отдельным хозяйствующим субъектам, противоречит также и вышеуказанной норме федерального закона, смысл которой заключается в том, чтобы соответствующая информация не могла скрываться от общества, в том числе путем ее засекречивания.

Использование указанных сведений, в том числе путем их огласки, может нанести репутационный и иной ущерб Мэру Москвы и Правительству Москвы и их деловым партнерам только в том случае, если соответствующие льготы и преимущества были предоставлены неправомерно, например, при заключении государственных контрактов в обход установленного федеральными законами порядка, предоставлении финансирования за счет средств бюджета частным субъектам с нарушением норм бюджетного финансирования, при незаконной приватизации государственной собственности, при предоставлении земельных участков под застройку не на конкурсной основе, когда в соответствии с законодательством предусмотрена продажа прав аренды земельных участков на конкурсах и аукционах, и так далее, однако в таком случае наступление соответствующих неблагоприятных последствий для Мэра Москвы и Правительства Москвы и их деловых партнеров является последствием неправомерных действий Мэра Москвы и Правительства Москвы по предоставлению соответствующих льгот и преимуществ, а не использованием сведений о таких действиях иными лицами, в том числе деятельностью средств массовой информации по преданию соответствующих сведений огласке.

Наряду с этим на федеральном уровне правовые акты, в том числе ненормативные правовые акты, прямо отнесены к информации о деятельности федеральных органов власти.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.2003 № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» утвержден перечень **сведений о деятельности** Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В пункте 2 этого перечня указаны нормативные правовые **и иные** акты Правительства Российской Федерации.

Следовательно, иные, то есть **ненормативные акты**, как и иные указанные в этом перечне сведения, **являются сведениями о деятельности** государственного органа, в данном случае – сведениями о деятельности Правительства Российской Федерации.

Аналогичным образом, правовые акты Мэра Москвы и Правительства Москвы также представляют собой документированную информацию о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, а потому доступ к ним не может быть ограничен, исключая сведения, составляющие государственную тайну.

По изложенным причинам действия Правительства Москвы по ограничению доступа к информации о значительном числе правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, осуществлявшиеся путем отнесения таких правовых актов к числу документов, не являющихся общедоступными, являются противоправными, противоречащими подпункту 4 пункта 4 статьи 8 Закона об информации 2006 г., пункту 12 статьи 17 Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ.

3. Обоснование неправомерности оспариваемых действий в отношении заявителя

В соответствии со статьей 39 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Согласно статье 40 данного закона 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.

Заявитель, являющийся средством массовой информации, 22 марта 2010 г. обратился в Правительство Москвы с просьбой предоставить неопубликованные правовые акты Мэра и Правительства Москвы за 1998-2009 годы по представленному перечню, копия соответствующего запроса с доказательствами его направления Правительству Москвы прилагается (Приложения № 4-5).

Правовое управление Правительства Москвы письмами от 13.05.2010 и от 25.06.2010 предоставило заявителю всего 216 правовых актов из запрошенных 14 810 правовых актов (опись данных актов приведена в Приложении № 7).

В предоставлении остальных запрошенных правовых актов указанными письмами было отказано.

В качестве основания отказа указано, что иные запрошенные правовые акты содержат сведения, отнесенные к государственной тайне, предназначенные для служебного пользования, а также персональные данные и другую конфиденциальную информацию.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом.

Таким образом, в сравнении с Законом об информации 2006 г., Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ расширен перечень сведений о деятельности государственных органов, доступ к которым может быть ограничен, а именно в отличие

от Закона об информации 2006 г., ограничивается доступ к сведениям о деятельности государственных органов, если эти сведения составляют охраняемую законом тайну.

Между тем, как отмечалось выше, федеральным законом не установлено такой категории информации ограниченного доступа как «информация, предназначенная для служебного пользования». Следовательно, отказ в предоставлении информации по данному основанию неправомерен.

В письмах Правового управления Правительства Москвы не указано, какие именно из запрошенных правовых актов содержат сведения, составляющие государственную тайну, какие из этих актов содержат иную охраняемую законом тайну и какую именно, как не указано и то, какие конкретно правовые акты предназначены для служебного пользования. Кроме того, как отмечалось выше, к конфиденциальной информации Регламентом Правительства Москвы отнесены сведения, которые в соответствии с федеральным законом таковыми не являются.

Ссылка на то, что указанные правовые акты содержат сведения о персональных данных, неправомерна, так как указанное обстоятельство само по себе не может служить самостоятельным основанием для отказа в предоставлении правовых актов в силу следующего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» персональные данные – любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация.

Согласно пункту 7 статьи 12 Закона г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» правовые акты должны иметь своим реквизитом наименование должности должностного лица, подписавшего правовой акт, его подпись, фамилию и инициалы.

Следовательно, любой правовой акт содержит персональные данные, а именно информацию, относящуюся к определенному лицу, в данном случае – к лицу, подписавшему правовой акт, в том числе его фамилию и должность.

Между тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» обеспечения конфиденциальности персональных данных не требуется:

- 1) в случае обезличивания персональных данных;
- 2) в отношении общедоступных персональных данных.

Сведения о фамилиях лиц, принимающих правовые акты г. Москвы, являются общеизвестными и общедоступными в силу того, что данные лица являются публичными фигурами, по указанной причине наличие в запрошенных правовых актах указанных персональных данных не требует обеспечения их конфиденциальности и не может служить препятствием для предоставления правовых актов.

Наряду с этим в письмах Правового управления не указано, что содержащиеся в запрошенных правовых актах г. Москвы персональные данные не относятся к данным о лицах, подписавших эти акты.

При таких обстоятельствах не доказано, что отказ в предоставлении запрошенных правовых актов, содержащих информацию о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, действительно обусловлен тем, что в этих актах на самом деле содержится охраняемая федеральным законом тайна.

Указанное подтверждается, в частности, тем, что некоторые из правовых актов, в предоставлении которых заявителю было отказано под предлогом наличия в них информации ограниченного доступа, впоследствии были опубликованы, а это бесспорно доказывает, что никакой охраняемой законом тайны данные акты не содержат, что подтверждается также и их содержанием.

Речь идет о следующих 19 правовых актах:

- постановление Правительства Москвы от 24.06.2008 № 550-ПП «Об утверждении Плана формирования (увеличения) уставных фондов государственных унитарных предприятий города Москвы на 2008-2011 гг. и внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 24 октября 2006 г. № 833-ПП»;

- постановления Правительства Москвы от 30.12.2008 № 1215-ПП, от 30.12.2008 № 1216-ПП, от 10.03.2009 № 171-ПП, от 17.03.2009 № 197-ПП, от 12.05.2009 № 431-ПП, от 29.09.2009 № 1037-ПП, от 13.10.2009 № 1108-ПП, от 10.11.2009 № 1211-ПП, от 10.11.2009 № 1250-ПП, от 08.12.2009 № 1349-ПП, от 08.12.2009 № 1360-ПП, от 08.12.2009 № 1361-ПП, от 15.12.2009 № 1375-ПП, от 15.12.2009 № 1393-ПП, от 15.12.2009 № 1396-ПП, от 22.12.2009 № 1401-ПП, от 20.10.2009 № 1145-ПП, от 29.12.2009 № 1446-ПП, которыми внесены изменения в вышеуказанное постановление Правительства Москвы от 24.06.2008 № 550-ПП.

Первый из указанных актов был опубликован 18.05.2010 в № 28 «Вестника Мэрии и Правительства Москвы», остальные указанные акты были опубликованы 22.06.2010 в № 35 «Вестника Мэрии и Правительства Москвы».

4. Неоспоренность Регламента Правительства Москвы

В соответствии с частью 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, а согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» пользователь информацией имеет право обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации.

По указанной причине неоспоренность соответствующих положений Регламента Правительства Москвы, на основании которых совершались оспариваемые действия, не препятствует защите прав и законных интересов заявителя путем оспаривания этих действий и бездействия Правительства Москвы, в порядке, предусмотренном положениями главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, так как заявитель не лишен права использовать тот способ защиты своих прав и законных интересов из числа допускаемых законом, который избран заявителем в данном случае.

Обязательности предварительного оспаривания нормативных правовых актов, на основании которых совершались оспариваемые действия, федеральным законом, в том числе положениями главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не установлено.

Напротив, в силу положений части 2 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражный суд, установив при рассмотрении дела несоответствие нормативного правового акта иному имеющему большую юридическую силу нормативному правовому акту, в том числе издание его с превышением полномочий, принимает судебный акт в соответствии с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Следовательно, при установлении судом несоответствия федеральному закону положений Регламента Правительства Москвы, на основании которого, в том числе, совершались оспариваемые действия и бездействие, суд должен руководствоваться федеральным законом, а не положениями Регламента.

Кроме того, **не усматривается прямых оснований** считать указанный Регламент **именно нормативным правовым актом**, так как согласно его пункту 1.3 Регламента им определяется порядок организационного, документационного, информационного

обеспечения деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, то есть Регламент не устанавливает общеобязательных правил поведения и не адресован неопределенному кругу лиц.

Ссылки заявителя на соответствующие положения Регламента и указания на их несоответствие федеральному закону **не означают, что заявитель фактически оспаривает положения Регламента.**

Соответствующие положения анализируются **исключительно на предмет того, что они не могут применяться арбитражным судом при правовой оценке оспариваемых действий и бездействия**, так как противоречат федеральным законам, то есть в контексте положений части 2 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Ссылки на данный Регламент приведены также в обоснование того, что Правительство Москвы при решении вопроса об ограничении доступа к сведениям о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, **в том числе и при отказе заявителю в предоставлении такой информации**, руководствуется названным регламентом, в то время как последний позволяет должностным лицам Правительства Москвы ограничивать доступ вообще к любой информации о деятельности соответствующих органов и должностных лиц, за исключением только той, которая затрагивает права, свободы и обязанности граждан, что противоречит федеральному закону и о чем указывалось выше.

5. Связанность заявленных требований между собой.

Пунктом 17 статьи 10 Федерального закона от 19.07.2009 № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признан утратившим силу пункт 2 статьи 129 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, которым предусматривалось такое основание для возвращения искового заявления как соединение в одном исковом заявлении нескольких требований к одному или нескольким ответчикам, если эти требования не связаны между собой.

Следовательно, вопрос о связанности требований между собой в настоящее время не является предметом разрешения при решении вопроса о принятии заявления, а потому не требует обоснований при подаче заявления.

Вместе с тем, в соответствии частью 3 статьи 130 Кодекса арбитражный суд первой инстанции вправе выделить одно или несколько соединенных требований в отдельное производство, если признает целесообразным раздельное рассмотрение требований.

В связи с этим заявитель полагает, что заявленные требования после принятия заявления к производству арбитражного суда подлежат совместному рассмотрению в силу следующего.

Взаимные связи между требованиями, предопределяющие совместное рассмотрение требований, указаны в частях 1, 2, 2.1 статьи 130, частях 2 и 5 статьи 132 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В настоящем случае заявленные требования связаны по основаниям их возникновения и по представленным доказательствам (часть 1 статьи 130 Кодекса).

Основанием возникновения всех трех требований является **неправомерное ограничение доступа к информации** о значительном числе правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, что выразилось как в совершении неправомерных действий по отнесению к числу документов, не являющихся общедоступными, правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, приведенных в приложении № 1 к настоящему заявлению, так и в отказе в представлении этих правовых актов заявителю по его запросу, что лишило заявителя возможности получения доступа к этим актам, ознакомления с ними и использования содержащейся в этих актах сведений о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы.

Общность основания всех требований предопределяет и общность доказательств, которыми устанавливаются обстоятельства, составляющие основание этих требований.

В отличие от связи требований между собой по основанию их однородности (часть 2 статьи 130 Кодекса), когда объединение дел является правом суда, при наличии связей, о которых указано в частях 1 и 2.1 статьи 130 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, то есть когда дела, находящиеся в производстве арбитражного суда связаны между собой по основаниям возникновения заявленных требований и (или) представленным доказательствам, а также в иных случаях возникновения риска принятия противоречащих друг другу судебных актов, арбитражный суд по собственной инициативе или по ходатайству лица, участвующего в деле, объединяет эти дела в одно производство для их совместного рассмотрения.

Следовательно, в указанных случаях совместное рассмотрение требований является обязательным.

6. Нарушение прав и охраняемых законом интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

В соответствии с частью 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемое решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявитель является коммерческой организацией, его бизнес основан на сборе и распространении информации, а потому неправомерное ограничение доступа к информации о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, содержащейся в принятых ими правовых актов и непредоставление запрошенной информации **создает препятствия для осуществления предпринимательской деятельности заявителя, не позволяя ему воспользоваться этой информацией в коммерческих целях**, в том числе путем ее распространения в целях извлечения прибыли.

При этом информация, которая может нанести репутационный ущерб Мэру Москвы либо Правительству Москвы, представляет особый коммерческий интерес, а получение, использование и распространение такой информации в коммерческих целях, если она соответствует действительности, не противоречит федеральному законодательству.

Указанный вывод согласуется с положениями статьи 4 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», посвященной недопустимости злоупотребления свободой массовой информации и содержащей исчерпывающий перечень запретов на использование средств массовой информации, к числу которых запрет на использование средств массовой информации в случае возможности нанесения репутационного ущерба тем или иным органам **или должностным** лицам и их деловым партнерам не указано.

Напротив, вскрытие возможных правонарушений в деятельности государственных органов и должностных лиц и распространение информации об этих нарушениях в средствах массовой информации является правомерной деятельностью.

Распространение подобной информации неизменно привлекает внимание пользователей и способствует увеличению числа подписчиков информационных продуктов, распространяемых агентством «ПРАЙМ-ТАСС», и коммерческому успеху агентства.

Поэтому интерес в получении такой информации является правомерным и охраняется законом, этот интерес является в том числе и коммерческим, чем предопределяется подведомственность дела по настоящему заявлению арбитражному суду, так как заявитель обратился в арбитражный суд за защитой именно этого интереса, что не исключает одновременного наличия также и иных интересов в распространении соответствующей информации.

7. Обоснование причин, по которым Правительство Москвы должно отвечать по заявленным требованиям в части оспаривания действий по отнесению к числу документов ограниченного распространения правовых актов Мэра Москвы и в части неправомерного бездействия Правительства Москвы по непредставлению заявителю по его запросу правовых актов Мэра Москвы.

В соответствии с пунктами 1.3 и 1.4 Регламента Правительства Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы», названный регламент определяет порядок организационного, документационного, информационного обеспечения деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы; требования данного Регламента распространяются на все документы Мэра Москвы и Правительства Москвы, Аппарата Мэра и Правительства Москвы и обязательны для всех должностных лиц, государственных гражданских служащих и других сотрудников, обеспечивающих деятельность Мэра Москвы и Правительства Москвы, а также должностных лиц и служащих органов исполнительной власти города Москвы при работе с документами Мэра Москвы и Правительства Москвы, Аппарата Мэра и Правительства Москвы.

В соответствии с пунктом 10.1 Регламента информационное обеспечение деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы направлено на обеспечение органов, должностных лиц исполнительной власти города Москвы и структурных подразделений Аппарата Мэра и Правительства Москвы документами и информацией, необходимыми для решения задач управления, а также для освещения и разъяснения деятельности исполнительной власти города Москвы.

Согласно пункту 11.6 данного Регламента состав информации о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы определяется перечнем информации, утверждаемым руководителем Аппарата Мэра и Правительства Москвы.

В соответствии с пунктом 11.8 Регламента решение об отнесении документа к категории документов, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, принимается:

- по распорядительным документам – должностным лицом исполнительной власти города, в компетенции которого находится подписание данного распорядительного документа, а также ответственным за внесение проекта распорядительного документа для рассмотрения Мэру Москвы, Правительству Москвы, первым заместителям Мэра Москвы в Правительстве Москвы, руководителю Аппарата Мэра и Правительства Москвы, заместителям Мэра Москвы в Правительстве Москвы;

- по другим документам (служебным письмам, протоколам и т.п.) – должностным лицом исполнительной власти города Москвы, подписавшим документ, на основании предложения ответственного исполнителя.

В силу пункта 15 Приложения 1 к Регламенту «Основные понятия, применяемые в Регламенте Правительства Москвы», гриф ограничения доступа к документу – реквизит официального документа, свидетельствующий об особом характере информации, ограничивающий круг пользователей документа.

Таким образом, из приведенных положений Регламента следует, что установление ограничений к доступу как к правовым актам Правительства Москвы, так и к правовым

актам Мэра Москвы регулируется именно названным Регламентом, определяющим деятельность Правительства Москвы.

По изложенным причинам **органом, который должен отвечать по заявленному требованию, является именно Правительство Москвы, это относится и к той части требования, которая касается неправомерного непредоставления информации о деятельности Мэра Москвы** как лица, возглавляющего Правительство Москвы и организующего его работу.

8. Срок на подачу заявления

В соответствии с частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заявление об оспаривании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом.

Поскольку запрошенные заявителем правовые акты не были опубликованы, то заявитель не располагал информацией об отнесении их к числу документов, не являющихся общедоступными, а следовательно, не знал и об ограничении своих прав на доступ к этой информации, представляющей для заявителя в том числе коммерческий интерес.

Получить достоверные сведения относительно существования соответствующих правовых актов заявитель мог, только обратившись к Правительству Москвы с запросом об их предоставлении

Заявитель обратился с запросом о предоставлении информации в Правительство Москвы 22.03.2010.

Письмом от 02.04.2010 (Приложение № 6) Правовое управление Правительства Москвы сообщило заявителю о том, что в связи с необходимостью проработать большой объем информации на основании статьи 40 Закона «О средствах массовой информации» уведомило заявителя об отсрочке в предоставлении запрашиваемой информации.

В соответствии со статьей 40 данного закона 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:

1) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;

2) дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация.

Таким образом, поскольку срок, на который допускается отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации законом не определен, отсрочка в предоставлении информации не противоречит закону и не нарушает прав заявителя.

Об отказе в предоставлении запрошенных актов в полном объеме заявитель узнал из писем Правового управления Правительства Москвы от 13.05.2010 (в части правовых актов, принятых в 2002, 2003, 2007-2009 г.) и от 25.06.2010 (в части правовых актов, принятых в 1998-2001 г., 2004, 2005 г.).

Таким образом, срок на подачу заявления об оспаривании отказа в предоставлении запрошенной информации не истек.

На основании изложенного **прошу:**

1. Признать незаконными имевшие место в период с 1998 г. по 2009 г., действия Правительства Москвы по неправомерному ограничению доступа к информации о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, осуществлявшиеся путем отнесения к числу документов, не являющихся общедоступными, правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, приведенных в приложении № 1 к настоящему заявлению.

2. Признать незаконными действия Правительства Москвы, выразившиеся в отказе письмами Правового управления Правительства Москвы от 13.05.2010 и от 25.06.2010 г. в представлении заявителю по его запросу информации о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, содержащейся в запрошенных правовых актах.

3. Обязать Правительство Москвы предоставить заявителю информацию о деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, путем предоставления вышеуказанных правовых актов.

Приложения:

1. Перечень правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, в предоставлении которых заявителю отказано.
2. Письмо Правового управления Правительства Москвы от 13.05.2010.
3. Письмо Правового управления Правительства Москвы от 25.06.2010.
4. Копия запроса в Правительство Москвы от 22.03.2010.
5. Копия почтовой квитанции от 22.03.2010 о направлении запроса Правительству Москвы с описью вложения.
6. Письмо Правового управления Правительства Москвы от 02.04.2010.
7. Опись правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, предоставленных заявителю по запросу от 22.03.2010.
8. Документ об оплате государственной пошлины.
9. Копия свидетельства о государственной регистрации средства массовой информации.
10. Копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица.
11. Копия выписки из Единого государственного реестра юридических лиц.
12. Копия устава.
13. Копия протокола годового Общего собрания акционеров.
14. Почтовые квитанции о направлении копии заявления ответчику.
15. Доверенность на представителя.