

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации»

Обучающийся

С.В. Захарова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

канд. юр. наук, А.В. Моисеев

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
1 Теоретические и правовые основы права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации.....	11
1.1 Понятие и правовая природа права граждан на доступ к информации.....	11
1.2 Правовое регулирование и принципы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.....	25
2 Способы и форма обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации.....	37
2.1 Способы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.....	37
2.2 Формы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.....	46
3 Проблемы реализации права граждан на доступ к информации о деятельности публичной власти в Российской Федерации.....	54
3.1 Права пользователей информации и порядок их реализации.....	54
3.2 Гарантии защиты и ответственность за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.....	63
3.3 Основные направления совершенствования обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.....	77
Заключение.....	87
Список используемой литературы и используемых источников.....	92

Введение

Актуальность темы магистерской работы. Информация в структуре объектов общества и государства является важнейшим элементом взаимодействия граждан в обществе и с публичной властью.

Провозглашение России демократическим, федеративным, правовым государством, возложило на государство в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления обязанность обеспечивать защиту прав граждан как наивысшую ценность.

Обеспечение и защита прав граждан по Конституции Российской Федерации стало возможным благодаря совокупности конституционных прав и гарантий, к числу которых можно отнести право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом в соответствии с ч. 4 ст. 29 основного закона. К числу личных прав граждан, признанных и защищаемых государством, было отнесено право на информацию, которое в свою очередь подразделяется на совокупность элементов, составляющих системность конституционного права, а именно: поиск и получение информации, создание информации, передача и распространение информации. Конституционное право на получение информации заложило базовое, гарантированное и непосредственно действующее право, во исполнение которого государством был принят ряд федеральных законодательных актов расширяющих и детализирующих конституционное право, в том числе, в контексте получения информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как право контроля над органами власти в силу переданных полномочий по реализации власти.

К числу подобных федеральных законов, регламентирующих право на получение информации отнесены: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее по тексту работы – Закон № 59 - ФЗ); Федеральный закон от

27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее по тексту – Закон № 149 - ФЗ); Федеральный закон от 09.02.2009 № 8 - ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее по тексту – Закон № 8 - ФЗ).

Закон № 8 - ФЗ в контексте обеспечения реализации конституционного права граждан на получение информации стал фундаментом полноценной реализации конституционного права, одновременно выполняя функцию контроля со стороны граждан за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, что изменило систему работы органов власти, обязывая последние осуществлять свою деятельность в соответствии с принципом открытости, доступности, достоверности.

Вопрос достоверности предоставляемой информации должностными лицами органов публичной власти является актуальным, что требует комплексного анализа теории и судебной практики применения.

Актуальность темы работы обусловлена необходимостью анализа реализации законодательства об обеспечении права доступа граждан в информационном пространстве, исследование процесса соблюдения закона органами государственной власти и местного самоуправления, ответственности за несоблюдение действующего законодательства, ибо с момента принятия Закона № 8 – ФЗ, анализируемой теме было посвящено несколько исследований на соискание степени кандидата юридических наук З.Р.Гаджиевой, М.В.Коротковой, Д.А.Котиковым, С.Ю.Лапина, которые были написаны десять лет назад, что требует в свою очередь актуализации теоретического исследования выбранной темы магистерской диссертации и анализа правоприменительной практики.

Необходима выработка предложений, которые будут способствовать совершенствованию нормативно-правовых актов на федеральном и местном уровнях.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, регламентирующие процесс правового регулирования и процедуру доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом магистерской работы являются нормативно-правовые положения, регламентирующие право граждан на доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации, реализуемые в нормах Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в том числе и положения теории, регламентирующих и исследующих вопросы доступа к информации граждан.

Целью магистерской работы является изучение правового регулирования обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации в федеральном и региональном законодательстве, муниципальных нормативно-правовых актах, в том числе предложения по совершенствованию действующего законодательства в части регулирования положений законодательства.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть понятие и правовую природу права граждан на доступ к информации;
- изучить правовое регулирование и принципы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- провести анализ способов обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- изучить формы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- дать характеристику правам пользователей информации и порядок их реализации;
- изучить гарантии защиты и ответственность за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- провести анализ основных направлений совершенствования обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Базовыми для настоящего исследования явились также следующие нормативно-правовые акты:

- Конституция Российской Федерации, регламентирующая основные положения, закрепляющие конституционно-правовой статус информации в структуре прав граждан и право доступа граждан к информации;
- федеральные законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

Теоретико-методологическую основу исследования составили работы таких ученых, как С.А.Авакьян, М.В.Баглай, А.В.Безруков, С.Н.Братановский, Ю.И.Глебова, О.А.Ежукова, И.В.Куртяк, Е.А.Лукашевой, Л.А.Нудненко, И.В.Петрин, Д.С.Михеев, С.В.Сабаева, О.А.Снежко, Е.В.Устюжанин, В.А.Черепанов.

Гипотеза исследования состоит в том, что:

- право на доступ к информации предполагается как неотъемлемая часть полномочий граждан как единственного источника, носителя власти в государстве;

– достоверность как принцип обеспечения доступа к информации, должен иметь четкие критерии своего юридического содержания для обеспечения его корреспондирующего применения пользователями и должностными лицами органов публичной власти;

– система принципов обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти, регламентированная в законе, требует дополнения, исходя из анализа судебной практики применения положений законодательства;

– доступ к информации предлагается включить в перечень критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Методологической основой исследования являются общенаучные (анализ, синтез, обобщение, аналогия) и частные методы познания, диалектический и системный методы познания, а также метод систематического толкования правовых норм.

Опытно-экспериментальная база исследования по анализируемой проблеме представлена практикой судов общей юрисдикции Российской Федерации по рассмотрению дел, связанных с обеспечением права доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти.

Теоретическая значимость исследования заключается в уточнении признаков понятия «достоверность информации» и необходимость включения в систему характеризующих признаков информации такого понятия как ее «актуальность» в связи с подтверждением в судебной практике наличия фактов размещения информации не отвечающей такому признаку.

Научная новизна результатов исследования заключается анализе и дополнении совокупности принципов регулирования правоотношений по закону № 8-ФЗ и дополнении его научно-понятийного аппарата. Автором предложены рекомендации по дополнению перечня принципов новыми для наиболее полного регулирования отношений и выстраивания баланса взаимодействия органов публичной власти и пользователей информации и

внесение изменений в КоАП РФ в части условий ответственности за непредоставление информации.

Практическая значимость настоящего диссертационного исследования заключается в том, что выводы, сделанные автором на основе проведенного исследования и анализа норм федерального законодательства, могут быть использованы при написании научных работ, в преподавании курсов «Конституционное право», «Муниципальное право», а также при совершенствовании действующего федерального законодательства регулирующего условия доступа граждан к информации.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались проверкой выдвигаемых предложений на основании анализа судебной практики по вопросам вынесенным в план исследования и в совокупности с положениями законодательства.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в непосредственном анализе теоретической составляющей работы и судебной практики реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, формировании выводов и рекомендаций по выявленным проблемам реализации конституционного права.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты были изложены в научной статье:

– Захарова С.В. Обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации //Вестник науки. - 2023. - № 10. - Т.5.

На защиту выносятся:

а) предложенное теоретическое определение понятия «Право на доступ к информации»: «Право на доступ к информации представляет собой совокупность норм публично правового и частно - правового регулирования отношений по комплексной системе юридически значимых действий субъектов правоотношений, выражающихся в поиске, получении, передаче,

передаче, производстве и распространении информации с одной стороны и обеспечении системы гарантий и ответственности за нарушение права со стороны государства с другой стороны»;

б) предлагается следующее определение понятия «достоверность информации»: «Достоверность информации - юридическая характеристика соответствия сведений требованию истинности, точности, непротиворечивости, подтвержденные в процессе сбора и анализа сведений»;

в) критерии достоверности как принципа доступа к информации о деятельности органов публичной власти предлагается изложить в постановлении Правительства для обеспечения его юридического содержания и руководства в процесс деятельности органами власти при предоставлении информации по запросу и ее размещения в сети «Интернет»;

г) предлагается расширить систему принципов обеспечения доступа к информации изложенными в ст.4 Закона № 8 - ФЗ следующими дополнительными принципами:

1) предоставление информации в полном объеме, исключая формальный подход, связанный с реализацией правом на доступ к информации,

2) запрет на создание незаконных, необоснованных, дискриминационных препятствий в реализации права на доступ к информации,

3) персональная ответственность должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за размещение и предоставление информации;

д) предлагается ввести критерий оценки эффективности обеспечения процесса реализации доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, в качестве еще одного из критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

е) обосновывается предложение о принятии Верховным Судом Российской Федерации Пленума на основе анализа и обобщения судебной

практики о разъяснения процесса правоприменения положений законодательства о доступе к информации о деятельности органов публичной власти реализации конституционного права на доступ к информации;

ж) предлагается увеличить штрафы за совершение административных правонарушений регламентированных в ч.1,2 ст.13.27 КоАП РФ, а также внести изменение в ст.13.27 дополнив ее ч.1.1. в следующей редакции: «1.1. Размещение или предоставление недостоверной и неактуальной информации должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления».

Структура диссертации. Диссертация включает в себя введение, три главы, разделенные на 7 параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

1 Теоретические и правовые основы права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации

1.1 Понятие и правовая природа права граждан на доступ к информации

Конституция Российской Федерации, являясь основным законом государства, отражает наиболее важные с точки зрения защиты и гарантированности для граждан Российской Федерации права, принципы, которые в федеральном законодательстве приобретают характер законов и подзаконных актов детализирующих права и обязанности граждан и органов государственной власти по их реализации.

Личные права и свободы – это естественные и абсолютные права и свободы, которые составляют основу конституционно - правового статуса личности. Они обеспечивают конституционную защиту всех сфер частной жизни человека от вмешательства органов государственной власти, они неотчуждаемы.

По мнению Е.А. Лукашевой: «Личные (гражданские) права являются неотчуждаемыми, естественными правами человека, принадлежащими ему от рождения и не зависящими от принадлежности к конкретному государству (т. е. наличия или отсутствия гражданства)» [24, с.153].

Личные права человека в Конституции Российской Федерации - основа жизни и деятельности человека и гражданина, во взаимодействии человека и государства, где государству принадлежит ведущая роль в соблюдении и обеспечении гарантированности системы прав человека. Анализируя систему прав и свобод гражданина России, С.В.Сабаева пишет следующее: «Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ 1993 г., составляют основу для формирования единой системы прав человека и являются содержанием правового статуса личности. Каждая группа

конституционных прав, относящаяся к различным сферам общественных отношений, взаимосвязана с другими правами (и иными элементами правового статуса) и составляет определенную структуру. Они находятся во взаимосвязи и взаимозависимости между собой, оказывают влияние на государственные и общественные интересы, а тем самым на решаемые государственные и общественные задачи на каждом историческом этапе» [44, с.13].

Система личных прав граждан в Конституции Российской Федерации является структурированно и логически выстроенной с точки зрения обеспечения существования человека и гражданина в обществе и в его взаимодействии с государством, что немаловажно. Взаимоотношения человека и государства - это прежде всего взаимодействие властного субъекта правоотношений с субъектом, который обязан выполнять требования, предусмотренные законодательством, хотя не стоит забывать важнейшее положение основного закона государства о том, что единственным источником власти в государстве является ее многонациональный народ.

Первостепенная роль личных прав в системе иных прав граждан согласно Конституции России, обусловлена признанием человека как единственного носителя власти в государстве, в связи с чем, личные права граждан возведены в ранг приоритетных. Но не только власть, как единственный критерий формируют первооснову личных прав, само существование человека подчинено процессу развития в обществе и государстве и это развитие начинается с момента рождения, что отражено как первое личное право среди всех и все личные права неотчуждаемы в силу факта принадлежности человеку и гражданину.

Условие о неотчуждаемости личных прав граждан предваряет нормы Конституции России о личных правах. Данное условие включено в Конституцию и подтверждает приверженность Российской Федерации в соблюдении положений международных актов. Согласно ч.2 ст.17

Конституции России: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» [21]. Неотчуждаемость – характерное свойство личных прав граждан, являющееся гарантией того, что названные права не могут быть изъяты или ограничены правовыми актами, исходящими от государства. Личные права принадлежат человеку в силу факта его рождения, что говорит об их естественном характере, т.е. ни один субъект правоотношений, ни один акт не может наделить человека правами. Человек становится их носителем по факту своего рождения, правовые акты международного права и внутригосударственное законодательство подтверждают их неотчуждаемость и гарантируют их защиту.

Информация является важнейшей категорией и элементом в процессе жизнедеятельности гражданина выражающемся в его праве на информацию.

Право на доступ к информации относится к числу личных прав человека в системе прав предусмотренных в основном законе государства.

Действия государства, в лице органов публичной власти и должностных лиц должны быть подчинены требованию защиты права на доступ к информации, как приоритет для органов государственной власти исходя из положений о народе как единственном источнике власти, которую он осуществляет непосредственно посредством своего волеизъявления, а также через органы публичной власти.

Право на доступ к информации регламентировано в следующих положениях основного закона государства:

- обязанность органов власти предоставить возможность ознакомления со сведениями и документами, затрагивающими права граждан (ч.2 ст.24);

- право каждого на получение информации (ч.4 ст.29);

- право на индивидуальное или коллективное обращение в органы публичной власти (ст.33);

- право на достоверную информацию об окружающей среде (ст. 42).

Право на доступ к информации в контексте его регулирования в основном законе государства можно рассматривать как наиболее общее право, предоставленное каждому гражданину исходя из определения системы, совокупности личных прав гарантирующих правовой статус человека и гражданина в обществе и государстве и его непосредственное взаимодействие с публичной властью. Оно же рассматривается и как соответствующий вид права на информацию отдельно взятого гражданина, которое реализуется им при обращении в индивидуальном порядке к должностным лицам властного аппарата в целях реализации права на доступ к информации затрагивающей права и свободы при их нарушении или защите.

Информация в правовой системе государства является приоритетным институтом, обеспечивающим возможность наличия доступа к данным которые признаны таковыми и гарантированы государством в основном законе, законодательных и подзаконных актах. Наличие конституционного права гарантирует субъектам правоотношений возможность получать, распространять информацию, ибо право на доступ к информации признано одним из конституционных личных прав граждан, истоки которого по сути идут к естественному праву человека знать и получать данные. Наличие конституционного права и гарантии о информации в правоотношениях, послужило катализатором к формированию системы правового регулирования отношений по информации в России. Законодатель в ст.5 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определили четкие границы функционирования информации и критерии ее обмена между гражданами, указав следующее: «Информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или

распространения» [32]. Информация в правовой системе государства получила статус свободно распространяемых данных, объекта правоотношений, за исключением конфиденциальной информации, характер которой обозначен законодателем как ограниченной или запрещенной к свободному распространению. Важнейшим фактором реализации права на доступ к информации является возможность обращения в органы публичной власти для получения информации в системе различных правоотношений и по вопросам входящим в предметы ведения органов власти. Возможность доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является следствием конституционного положения о единственном источнике власти-народе.

Право на доступ к информации в целом и к информации о деятельности органов публичной власти активно анализируется за рубежом, что показывает актуальность темы исследования.

P. Tyborowska пишет следующее: «Функционирование демократии в государстве, это фундаментальная ценность верховенства закона и множитель общественного контроля. Концепция открытости общественной жизни и право на доступ к информации понимаются как привилегия гражданина на получение информации по вопросам, касающимся деятельности органов государственной власти, выполнения общественных задач и функционирования государства. Доступ к публичной информации также является одной из форм гражданской активности, которая способствует развитию демократии как на местном, так и на центральном уровне» [58, с.37].

Radojica Lazić, Jelena Dragić также указывают следующее: «Международные рекомендации советуют, чтобы право доступа к информации от общественности было внесено в качестве основного права в национальные конституции, для того, чтобы таким образом это право обеспечил большую степень долговечности и стабильности (даже в

чрезвычайных обстоятельствах) и таким образом позволило его осуществлять на основе Конституции» [55, с.1649].

D.Y.Liambomba считает: «Доступ к публичной информации является важным элементом надлежащего управления и одним из аспектов, позволяющих оценить демократическое управление и открытость общества для оценки гражданами действий своих институтов и правительств»[56, с.3-4].

Jamil Afzal также указывает: «Широкая общественность должна быть более информированной и вовлеченной в государственные дела, если в будущем ей будет предоставлена. Поскольку государство будет чувствовать себя более подотчетными, государственная политика будет основываться на открытости и транспарентности, усиливая систему сдержек и противовесов в исполнительной ветви власти. Одним из столпов этих реформ является «создание или укрепление местного самоуправления», что служит первым шагом на пути претворения в жизнь принципов надлежащего управления»[54, с.4].

Bilyana Manova пишет: «Прозрачность органов государственной власти считается качеством, типичным для «подлинно демократических и плюралистических» обществ» [57, с.212].

Представленные мнения зарубежных исследователей показывают общую картину, связанную с тем, что право на информацию является неотъемлемым правом гражданина. Право на информацию в целом и о деятельности органов власти существует и может быть гарантировано в государстве где существуют система демократических принципов построения государства, гражданского общества и взаимодействия общества с государством через механизм доступа к информации, аккумулируемой в деятельности органов власти и имеющей приоритетное значение для человека и гражданина. Оно формирует процесс взаимодействия и контроля общественности за органами публичной власти и принимаемыми решениями.

Право на доступ к информации о деятельности органов власти как естественное право должно функционировать, существовать как единое целое не только применительно к конкретному человеку как общее, но и право на сведения о деятельности всех уровней власти, начиная от органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовая природа права на доступ к информации заложена в естественном праве каждого человека и гражданина на поиск и получение сведений имеющих значение для него в системе общества и государства. Информация выступает квинтэссенцией существования человека в государстве и обществе, ибо она характеризуется свойством передачи, распространения, что свидетельствует о том, что ее нельзя зачастую в полном объеме ограничить, ибо вся совокупность или часть сведений будет распространена. Взаимодействие граждан в обществе обусловлено процессом обмена, восприятия, передачи, использования сведений, которые аккумулируются зачастую в виде простой информации (слухи), до наиболее социально и экономически значимой (сведения о принятых решениях властью). Сведения, заложенные в информации, имеют социально-экономическое, юридическое значение для вступления в соответствующие виды отдельных социальных отношений и правоотношения. Юридически значимая информация имеет иной характер, т.к. ее значение лежит в плоскости правоотношений где гражданин выступает субъектом, носителем как прав, гарантий, так и соответствующих обязанностей, что соответственно обуславливает возможность реализации конституционного права для участия в отношениях как частноправового характера, так и публично-правового характера.

Учитывая, что система права и соответственно правоотношений в Российской Федерации построена посредством разделения на публично-правовое регулирование и частноправовое регулирование, то доступ к информации формируется сообразно такому делению. Гражданин воспринимает сведения в рамках реализации частноправовых отношений и в

публично-правовых отношения при взаимодействии с публичной властью в лице соответствующего аппарата и должностных лиц.

Таким образом, право на доступ к информации мы можем сформулировать в виде соответствующего юридического определения следующего содержания:

«Право на доступ к информации представляет собой совокупность норм публично правового и частно - правового регулирования отношений по комплексной системе юридически значимых действий субъектов правоотношений, выражающихся в поиске, получении, передаче, передаче, производстве и распространении информации с одной стороны и обеспечении системы гарантий и ответственности за нарушение права со стороны государства с другой стороны».

Государство как публичный субъект в системе различных видов правоотношений, в рассматриваемом случае, в системе отношений по доступу к информации регламентирует не только право, но является актором регламентирующим правовой механизм юридической защиты конституционного права на информацию.

Конституционное право на доступ к информации граждане осуществляют именно через органы публичной власти посредством своего обращения, которое основано на положениях основного закона государства, оно неотъемлемо и формирует императивный характер данного права, которое должно быть соблюдено должностными лицами органов публичной власти исходя из требований федерального законодательства расширяющего и детализирующего данное право. Однако, конституционное право реализуется с учетом ограничений предусмотренных как непосредственно основным законом государства (ст.55), так и непосредственное в положениях федеральных законов и подзаконных актов регламентирующих систему ограничений в отношении как видов информации, так и требований предъявляемых к субъектам правоотношений, что отражает властную волю государства формирующую защиту стратегически и социально-

экономической значимой информации для государства, конфиденциальный характер которой подчеркивает процесс обеспечения развития и функционирования государства и общества.

Право на доступ к информации относится к числу личных прав человека и гражданина, основанных на ч.4 ст. 29 основного закона, гласящей: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Получение информации как естественное, личное право позволяет человеку знать и использовать полученную информацию в целях, которые не препятствуют положениям федерального законодательства, равно как и сам доступ человека к информации должен соответствовать требованиям законодательства и прежде всего доступ к информации отнесенной в целом к конфиденциальной и подразделяемой на иные виды информации.

Л.А. Нудненко полагает, что «Сложная структура исследуемого права состоит из отдельных элементов: а) право-действие: возможность производить и распространять информацию; б) право-требование: возможность требовать от государственных органов и органов местного самоуправления предоставления информации, затрагивающей права и свободы личности; в) право-притязание: возможность притязать на охрану государством реализации права на информацию» [28, с.41].

Мнение Л.А. Нудненко заслуживает внимания, ибо в нем прослеживается логическая и системная последовательность юридического содержания вложенного в правомочие гражданина по реализации права на доступ к информации. Триада правомочий: действие, требование, охрана, формируют возможность получить достоверные данные, которые могут быть использованы субъектом в целях, не противоречащих законодательству. Да и сама информация не должна относиться к категории ограниченного характера. К тому же, необходимо учитывать, что запрашиваемая субъектом информация должна быть достоверной, т.е. если говорить обыденно, она должна быть правдивой, или она должна быть истинной, соответствовать

критерию истины и не содержать в себе недостоверные данные, которые могут ввести в заблуждение.

Право на доступ к информации как принцип характеризуется квинтетом свобод:

– свобода поиска - возможность обращения к различным ресурсам и в органы для доступа к сведениям;

– свобода получения - возможность обладать информацией на основании соблюденных требований законодательства;

– свобода передачи - возможность доведения ее законными способами и при соблюдении правомочий иных лиц;

– свобода распространения информации - возможность ее передачи неограниченному кругу лиц, способами, не нарушающими права иных лиц.

– свобода производства информации – возможность создавать сведения посредством своего мыслительного, интеллектуального процесса формирующего определенные характеристики и формы информации.

Квинтет перечисленных свобод характеризует именно волевое, самостоятельное действие гражданина как субъекта правоотношений по реализации субъективного права, которое не должно быть санкционировано должностными лицами публичной власти. При этом право производить, и передавать, распространять, соотносятся друг с другом как первичная и производная характеристика действий в отношении информации, соответственно, поиск и получение сведений являются сопутствующими свободами, реализуемыми субъектом в рамках общего права на информацию.

Среди ученых исследующих проблемы конституционного права нет единого, общего мнения по праву на доступ к информации. Одни рассматривают право на информацию: «как элемент свободы мысли и слова» [53, с.111]. Другие полагают: «право на информацию характеризуют не как составную часть конституционного права человека на свободу мысли и слова, а как самостоятельное право». Исторически свобода мысли и слова

появились значительно раньше, чем право человека получать и распространять информацию» [1, с.616-618].

С.Н. Братановский полагает: «право на информацию - нормативный определенный порядок реализации полномочий различных субъектов в области производства (создания, получения, доступа, сбора, хранения, использования и распространения) информации в целях, не противоречащих свободам, правам и интересам личности, общества и государства. Правда, здесь необходимо сделать уточнение о том, что по общему правилу цели доступа к информации не должны противоречить правам и интересам других лиц, общества, государства» [12, с.5].

Л.А. Нудненко считает: «Право на информацию представляет собой своеобразный баланс интересов личности и государства. С одной стороны, оно индивидуально, с другой - социально обусловлено. Индивидуальность данного права определяется интересами личности, проистекающими из его свободы определять актуальность для себя той или иной информации. С другой стороны, претензии на установление пределов общественного интереса и степени ограничения прав граждан на приватность заявляет государство, и они непостоянны, изменяются вместе с изменением социальных условий, под влиянием многих факторов» [27, с.29].

Государство не может и не имеет права ограничивать личные права граждан, ибо данные права человека неотчуждаемы и принадлежат ему с рождения, так же как государству принадлежит реализация властных полномочий. Однако, как уже мы указывали, ограничение право на доступ к информации регламентировано основным законом государства в части обеспечения соблюдения доступа к информации, отнесенной к государственной тайне, служебной тайне, профессиональной тайне.

Человек и государство могут реализовывать свои права и обязанности только при корреспондирующем характере действия, которые подразумевают взаимное исполнение и соблюдение прав и обязанностей друг друга, а для государства эта обязанность касается, прежде всего, исполнения

личных и иных конституционных прав, которые могут быть ограничены в силу особых условий связанных с защитой стратегических интересов в информационной сфере. Согласно ч.2 ст.24 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Часть 3 ст.55 Конституции РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Часть 1 ст.56 Конституции РФ гласит, что: «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия»[21].

Положения основного закона, гарантирующие право на доступ к информации, формируют систему соответствующих правоотношений. В системе названных правоотношений, информация – объект, выступает наиболее приоритетным элементом, на который нацелены действия субъектов правоотношений в виде соответствующих прав и обязанностей.

Объект выступает целью в отношении, которого субъекты совершают целенаправленные, законные действия. В системе информационных правоотношений информация выступает объектом, т.е. совокупностью данных, получение, распространение, формирование которой обеспечивает для субъектов достижение конечной цели - удовлетворение потребностей, связанных с получением информации т.е. их информированность для удовлетворения потребностей в системе социальных и правовых отношений.

В широком смысле, информация как объект действий субъектов правоотношений представляет именно обобщенное название определенных данных имеющих юридическое значение. В узком смысле, информация как объект выражена конкретными данными, необходимыми субъекту, пользователю в определенный период времени и обстоятельствам.

Субъектами получения, распространения информации могут быть как физические, так и юридические лица, в том числе и субъекты публичных правоотношений. Каждый из названных субъектов выступает как субъект получатель информации и её распространитель. Акторы, участники правоотношений связанных с обладанием информации реализуют свои полномочия исходя из положений действующего законодательства, которое предоставляет такое право как возможность правомерного обладания. Возможность для субъектов правоотношений обладания информацией имеет свои ограничения, что соответствует положениям ч.4 ст.29 Конституции Российской Федерации, перечень сведений составляющих государственную тайну определяется федеральным законом. Исключение из конституционного права соответствует праву государства устанавливать требования названной сфере с целью защиты государственно-значимой информации. В этом значении, информация в правовой системе государства имеет не только признак свободы распространения, но и ограничения, ибо абсолютный приоритет получения информации не соответствует целям государства и его интересам, равно как и интересам иных субъектов правоотношений, т.е. физическим и юридическим лицам. Государство стремится не только определить круг субъектов, вовлеченных в систему информационных правоотношений, но и регламентировать ограничения, которые носят естественный и неоспоримо-властный характер, что формирует обязанность предоставлять информацию, которая соответствует защите отраслевых правоотношений, а также обязанность всех участников соблюдать ограничения, наложенные государством в части доступа и распространения информации, которая имеет ограниченный характер открытости.

Личное право на информацию получило свое развитие и детализацию в федеральном законодательстве, положениями которого гарантировано право на получение информации в целом, а также право на получение информации при взаимодействии с органами публичной власти, в частности непосредственно с органами трех ветвей власти. Но, реализация права на информацию ограничена положениями федерального законодательства.

Конституционное регламентированное право на доступ к информации посредством обращения в органы публичной власти является непосредственно действующим, получившим детальное регулирование в федеральном законодательстве, регламентирующем различные виды общественных отношений. Правомочие на доступ к информации функционирует в системе отношений: субъект-объект-содержание, которое подразумевает наличие триады правомочий субъектов в виде действия связанного с воспроизведением информации; требования к органам публичной власти и притязания характеризуемого как защиту нарушенного права в административном или судебном порядке.

Право на доступ к информации носит императивный характер для органов публичной власти, однако практика его применения в части анализа органа конституционного надзора показывает неоднозначный подход Конституционного суда России к процессу анализа фактических обстоятельств и их соотнесения с правами граждан в системном толковании. Полагаем, что для органов публичной власти и органа конституционного надзора приоритетным должны быть права и свободы граждан, защита которых должна быть обеспечена четко и предельно полноценно, без толкования в пользу органов публичной власти. Этот процесс должен быть реализован только при активной позиции самого государства о создании системы информации открытого доступа, пределы ограничения доступа, активное обучение должностных лиц органов власти требованиям законодательства о реализации права и осуществление контрольно-надзорной деятельности о процессе правоприменения.

1.2 Правовое регулирование и принципы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Систему источников правового регулирования различных отраслевых отношений в Российской Федерации составляет совокупность правовых актов обладающих различной юридической силой. Источники правового регулирования выступают основой для общественных отношений в которых правовая форма преобладает для обеспечения упорядочения общественных отношений, которые приоритетны в различных сферах, отраслях материального или процессуального.

Для системы источников правового регулирования, закон как приоритетный нормативный акт преобладает, ибо его положения, ведущие среди актов и их юридической силы. Закон как понятие, рассматривается в качестве источника права и правовой системы государства. Профессор Н.И. Матузов дает следующее определение понятию закон: «закон – это принятый в особом порядке акт законодательного органа, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений» [25, с.209]. В конституционном праве Российской Федерации, закон является прежде всего нормативным актом.

Конституция Российской Федерации является основным законодательным актом государства, регламентирующим основные направления его государственного устройства, государственного режима, правовой сферы, и прежде всего-правового статуса человека и гражданина, прав, свобод и гарантий, в том числе и основы правового статуса органов трех ветвей государственной власти.

В контексте исследуемой темы, положения ч.2 ст. 24, ч.4 ст.29, ст.42 основного закона государства выступают базой для регулирования и развития корреспондирующих прав и обязанностей государства и гражданина по получению и предоставления доступа к информации о

деятельности государственного аппарата, что важно с точки зрения реализации процесса контроля за его деятельностью в силу нормы о народе как единственном источнике власти в государстве.

Во исполнение императивных требований основного закона о доступе к информации, была сформирована система федеральных законов, регламентирующих отношения в сфере информации, доступа к информации о деятельности органов, входящих в три ветви власти, доступа к информации к системе социальных отношений имеющая характер как общедоступной (охрана окружающей среды), так и ограниченный (конфиденциальная) (персональные данные, коммерческая и государственная тайна). Перечень федеральных законов регламентирующих порядок действия, распространения, ограничения распространения информации достаточно широк, но, мы укажем лишь основные акты:

- Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»;
- Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Закон № 262-ФЗ и 8-ФЗ, как два наиболее приоритетных с точки зрения анализа темы работы, регламентируют общеобязательные правила поведения связанные с детализацией конституционного права на доступ к информации, в частности, деятельности органов публичной власти. Общеобязательные правила поведения раскрываются через призму регулирования принципов,

способов, форм доступа, где презюмируется добросовестное поведение субъектов правоотношений в отношении информации как объекта правоотношений, посредством исполнения субъектами совокупности корреспондирующих прав и обязанностей. Неисполнение требований закона влечет ответственность, предусмотренную отраслевыми правовыми актами.

Закон, как нормативный правовой акт и элемент системы источников права правовой системы государства, взаимосвязан с иными источниками права, т.е. подзаконными правовыми актами, так как является основой для детализации и конкретизации положений закона. Федеральные законы Российской Федерации как источник права являются основой для издания постановлений Правительства России.

Подзаконные акты как источник конституционного права Российской Федерации составляют массив правовых актов, положениями которых детально регулируются отношения, общие начала которых определены Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами. В соответствии со ст. 90 Конституции России, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации.

В сфере регулирования отношений по доступу к информации органов власти, указы Президента носят исполнительно-распорядительный характер, содержат общие правила поведения, что наглядно видно из примеров следующих указов:

– Указ Президента РФ от 01.10.2020 № 591 «Об утверждении перечня размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 12.04.2019 № 162 «Об утверждении перечня информации о деятельности Федерального архивного агентства, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с ч.2 ст.5 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», на основании и во исполнение основного закона государства и федерального законодательства Правительство России издает постановления (носят нормативный характер) и распоряжения (ненормативный характер)[30].

Постановления Правительства Российской Федерации содержат в себе нормы общего и обязательного характера, которые также рассчитаны на многократное применение и соблюдение неопределенным кругом субъектов правоотношений и характеризуются следующим:

- взаимосвязаны с нормами правовых актов большей юридической силы, так как они детализируют их положения;

- расширительный, детализирующий характер постановлений связан с обширными полномочиями исполнительной ветви власти в различных сферах внутренней и внешней политики государства;

- общеобязательный характер постановлений распространяется не только на субъекты административных правоотношений, но и на граждан и юридических лиц.

Закон № 8 - ФЗ в настоящее время содержит достаточное количество отсылочных норм, которые формируют систему подзаконных актов детализирующих отдельные положения закона в качестве непосредственной процедуры исполнения, к числу подобных подзаконных актов отнесены:

- Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»;

- Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие»

информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»;

– Постановление Правительства РФ от 29.10.2022 № 1934 «О требованиях к адресам электронной почты, используемым государственными органами и органами местного самоуправления».

Подзаконные правовые акты федеральных органов исполнительной власти имеют тесную взаимосвязь с актами Президента России и Постановлениями Правительства России. Правовые акты принимаются по результатам и во исполнение решений Президента и Правительства Российской Федерации по регулированию как общих направлений развития внутренней политики государства, так и по регулированию отдельных вопросов в конкретных отраслях, сферах и видах отношений, что может выражаться также в принятии межведомственных правовых подзаконных актов. Конкретный орган исполнительной власти принимает подзаконные акты в целях регулирования отношений определенной сферы, определения статуса субъектов этих отношений, отмены устаревших актов. В этом плане, органы исполнительной власти самостоятельны, но условие самостоятельности подчинено требованию обязательного согласования положений правового акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации. К числу подобных актов можно отнести, например:

– Приказ Росморречфлота от 23.12.2022 № 183 «Об утверждении перечня информации о деятельности организаций, подведомственных Федеральному агентству морского и речного транспорта, размещаемой на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Размещение информации органами публичной власти способами предусмотренными нормативными положениями обеспечивается

совокупностью принципов регулирования и обеспечения защиты правоотношений, так и права граждан на доступ к информации.

Принципы права - это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. А.А.Клишас полагает, что: «принципы права – это основные руководящие начала, идеи, раскрывающие сущность права и характеризующие его как специфический социальный регулятор. Правовые начала, являясь более стабильными правилами поведения по сравнению с юридическими нормами, фиксируются преимущественно в конституциях и наиболее важных законах государства. Принципы права играют важную роль в процессе правового регулирования, поскольку определяют основные направления юридического воздействия» [19, с.205].

Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти являются:

- открытость и доступность информации;
- достоверность информации и своевременность ее предоставления;
- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности органов публичной власти.

В системе регулирования анализируемых правоотношений принципы выступают специфическим регулятором, обеспечивающим не только существование отношений, но и прежде всего защиту непосредственно права на доступ, т.к. их непосредственное исполнение должностными лицами формирует обязанность соблюдения и защиты конкретного конституционного права при взаимодействии с публичной властью. Несмотря на более высокий статус публичной власти в системе правоотношений, принципы служат балансом, уравнивающим статус

государства и граждан при регулировании правоотношений и обеспечении конституционных прав как приоритетную систему юридических-значимых действий и гарантий.

Регламентируя принципы доступа к информации о деятельности органов публичной власти, законодатель не разработал единый подход к раскрывающий юридическое содержание принципов, как например, это сделано законодателем в процессуальных кодексах, что формирует неопределенность в понимании процесса правоприменения и руководства принципами закона № 8 - ФЗ.

Рассмотрим принципы регулирования права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти более подробно.

Принцип открытости и доступности информации, как первый и приоритетный среди принципов является основой для создания системы нормативных процедур регламентирующих организационные, технические, программные, лингвистические, методические, материальные условия реализации доступа к информации.

Полагаем, что значение принципа открытости раскрывается через его юридическое содержание, выражающееся в неукоснительном соблюдении требований закона, отсутствие необоснованных препятствий в исполнении принципа, наличие законных и обоснованных ограничений размещения и доступа к информации исходя из подтвержденного наличия информации ограниченного характера основанного на положениях законодательства. К числу нарушений принципа открытости и доступности можно отнести факты несвоевременного размещения информации, отчетов о деятельности органов власти, что свидетельствует о нарушении актуальности информации, ибо подобная информацию будет недостоверной и не позволяет субъектам провести ее анализ и использовать ее. Полагаем, что анализируемый принцип должен быть дополнен сопутствующей характеристикой актуальности к принципу открытости и доступности информации.

В теории, содержание принципа открытости формируют через следующие процессы: «распространения ими исчерпывающей информации обо всех результатах и этапах реализации властных полномочий» [15, с.85]; «качественное информационное обеспечение конечных пользователей структурированной информацией» [38, с.24]. Для понимания реализации принципа открытости и системного толкования принципа обратимся к Распоряжению Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». В нем, реализация открытости органов публичной власти выражена в следующих формах: «работа с открытыми данными; понятности нормативных актов, государственной политики и программ формирование публичной отчетности органов власти; информирование о работе с обращениями граждан и организаций; организация работы с референтными группами; и взаимодействие с общественным советом; независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга» [35].

Исходя из изложенного, мы можем сказать, что принцип открытости и доступности формирует деятельность органов публичной власти в целях получения субъектами правоотношений сведений, полный и точный характер, выражающийся во взаимодействии власти и граждан в целях защиты прав последних на доступ к информации и реализации своей власти как его носителя, где гражданами может быть беспрепятственно получены интересующие их сведения имеющие юридически значимый для них характер в силу реализации полномочий органами публичной власти и возложенной на них компетенции по реализации внутренних и внешних функций государства и вопросов местного значения. Доступность как принцип и характеристика сопутствующая принципу открытости раскрывается через систему нормативных положений, регламентирующих различные виды процессуальных действий через их семантического значение, как-то процесс обеспечения ознакомления с общедоступной информацией, относящейся к полномочиям и обязанностям органов власти

характеризующийся условием отсутствия законодательных ограничений, отнесения информации к конфиденциальной.

Принцип достоверности информации, в своем юридическом содержании формирует условие согласно которому, запрашиваемая субъектом информация должна быть достоверной, т.е. если говорить обыденно, она должна быть правдивой, или она должна быть истинной, соответствовать критерию истины и не содержать в себе недостоверные данные, которые могут ввести в заблуждение. О.А.Снежко полагает: «право на информацию должно отвечать критерию достоверности. В противном случае имманентно связанные с ним конституционные положения могут оказаться декларативными» [47, с.39].

Понятие достоверность информации используется законодателем в различных значениях. Это правомочие пользователя-субъекта правоотношений и в том числе один из принципов функционирования информации в правовом поле государства и между субъектами правоотношений по обмену информацией. Значение принципа достоверности достаточно четко выражено в цитате Е.В. Устюжаниной: «Поскольку роль достоверности как требования и условия существования информации качественно меняется, то необходимо теоретически осмыслить все компоненты принципа достоверности информации как исходного основания правового регулирования общественных отношений» [52, с.52].

Принцип, регламентированный в ст.4 Закона № 8 – ФЗ, соответствует пп. 6 ст.3 ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», называет достоверность в качестве принципа правоотношений в сфере информации, он же проходит красной нитью через многие федеральные законы в качестве обязанности государства предоставлять достоверную информацию при взаимодействии государства и гражданина, например, ст.23 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» гарантирует гражданам правомочие на получение достоверной и

своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние».

Однако, включение понятия «достоверность информации» в систему правового регулирования и в качестве принципа правоотношений составляющих информационную сферу и часть информационных правоотношений при регулировании более крупных видов правоотношений, все же содержит правовой пробел, который характеризуется отсутствием определения юридического понятия, раскрывающего его юридическое содержание, содержащееся в законодательстве. В связи с этим, мы предлагаем следующее определение понятия «достоверность информации».

«Достоверность информации - юридическая характеристика соответствия сведений требованию истинности, точности, непротиворечивости, подтвержденные в процессе сбора и анализа сведений».

Полагаем, что определение предложенного нами понятия может быть включено в состав определений данных в Законе № 149 – ФЗ.

К тому же необходимо добавить, что в судебной практике и в процессе правоприменения, принцип достоверности фактически стал заложником нормативных коллизий. Закон № 149 – ФЗ и Закон № 8 - ФЗ выделяют принцип достоверности в качестве основополагающего, раскрывающего деятельность органов публичной власти, однако, этому принципу противоречит например положение пп.4 ст.5 ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», сведения содержащиеся в документах предоставленных для госрегистрации, считаются достоверными до внесения в них соответствующих изменений, а также противоречит ч.4 ст.7.1. этого же закона, где указано что ответственность за достоверность сведений, внесенных в ЕФРСФЮЛ несет лицо, внесшее соответствующие сведения. Налицо соответствующая коллизия и уход от ответственности на законодательном уровне от исполнения принципа достоверности информации, ибо на налоговые органы не возложена обязанность проверять

достоверность информации при регистрации юридических фактов и действий согласно закону № 129 –ФЗ.

Подобный факт был подтвержден Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2017 № 13АП-34265/2016 по делу № А56-53997/2016, которым было указано следующее: «Федеральный закон № 129-ФЗ не возлагает на регистрирующий орган обязанность проверять достоверность представленных на регистрацию сведений и документов, то обстоятельство, что в ЕГРЮЛ содержатся недостоверные сведения, свидетельствует о незаконности действий самого налогового органа»[43].

Исходя из сказанного, полагаем, что Правительством РФ должно быть принято постановление, регламентирующее условия и критерии проверок предоставляемой и размещаемой информации для подтверждения ее достоверности, ибо с учетом показанных коллизий и практики правоприменения, принцип достоверности выглядит как декларативная норма, но не как действующий принцип правоприменения раскрывающий действительное юридическое содержание и жизнеспособность.

Принцип свободы поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом в своей основе имеет положения ч.4 ст. 29 основного закона государства. Юридическое содержание принципа может быть раскрыто через понимание системы законных действий, открытых, незапрещенных законодательством и соответственно соотносимых с понятиями общедоступной и конфиденциальной информацией. Свобода поиска проистекает из совокупности основных прав гражданина регулирующих соответствующие свободы, если нет соответствующего ограничения в законодательстве и без объяснения причин, которые не подпадают под ограничения связанные с гостайной.

Принцип соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении

информации о деятельности органов публичной власти коррелирует как личным правам граждан регламентированным в основном законе государства, так и положениям гражданского законодательства.

В этом принципе, законодатель раскрывает императивную обязанность соблюдения прав граждан и юридических лиц должностными лицами органов власти при реализации ими полномочий затрагивающих права интересы субъектов правоотношений при реализации права на доступ к информации.

Так, постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 02.12.2021 № Ф06-10461/2021 по делу № А12-2627/2021 было подтверждено действие анализируемого принципа, ибо не опубликование информации о результатах рассмотрения судами споров и неправомерности привлечения заявителей к ответственности спровоцировало увеличение числа обращений потребителей, что затруднило работу организаций повлияло на деловую репутацию компаний. Бездействие антимонопольного органа было подтверждено, требование удовлетворено [39].

Подводя итог вопросу, рассмотренному в настоящем параграфе, укажем, что система правового регулирования права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти обширна и сформирована исходя из фактора детализирования положений законодательства где определены непосредственно как нормативные, так и организационное-распорядительные условия правового регулирования правоотношений.

Принципы регулирования правоотношений по обеспечению права на доступ к информации в системе законодательства, выступают важным условием функционирования правовых отношений, их защиты и как регулятора взаимодействия субъектов с органами публичной власти и непосредственного воздействия на них. В системе правоотношений они должны быть действенным механизмом влияния на органы публичной власти в процессе правоприменения положений Закона № 8 - ФЗ.

2 Способы и форма обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации

2.1 Способы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Для исследования вопроса вынесенного нами в заглавие параграфа мы должны раскрыть непосредственное семантическое значение слова «способ».

Способ рассматривается, как: «образ действий, прием, метод для осуществления, достижения чего-либо; действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь[37, с.487]».

Исходя из семантического значения понятия «способ» и юридического толкования категории применительно к способам обеспечения доступа к информации, мы можем определить значение способа как совокупность действий или единичного действия реализуемого субъектом конституционно-правовых отношений посредством обращения к должностным лицам органов публичной власти для получения юридически-значимых сведений для обеспечения права на информацию.

Регламентированные в законе действия субъектов правоотношений являются юридическими фактами реализация которых обеспечивает процесс правоприменения в части соблюдения прав граждан, в тоже время носит корреспондирующий характер для должностных лиц органов власти обязанных обеспечить доступ к информации без получения каких-либо дополнительных обоснований необходимости исполнения данного права перед гражданами в силу императивных требований основного закона государства и требований закона № 8-ФЗ. Каждый из способов сформирован исходя из практики правоприменения.

Непосредственно способы обеспечения доступа к информации регламентированы в ст.6 Закона № 8-ФЗ, носящем открытый перечень:

- обнародование (опубликование) органами публичной власти о своей деятельности в средствах массовой информации;
- размещение информации в сети «Интернет»;
- размещение информации о деятельности в помещениях, занимаемых органами власти, и в иных отведенных для этих целей местах;
- ознакомление пользователей информацией с информацией в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;
- присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;
- предоставление пользователям по их запросу информации;
- другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами.

Перечень носит открытый характер, в тоже время, законодатель включает в перечень обезличенные отсылочные нормы, которые регламентируют доступ к информации исходя из непосредственного регулирования нормами федерального законодательства и нормами муниципальных актов. Подход законодателя направлен на формирование открытости государства как публичного образования при взаимодействии с гражданами в части реализации конституционного права на управление государством посредством такого права.

Рассмотрим непосредственно способы обеспечения доступа:

– обнародование (опубликование) органами публичной власти о своей деятельности в средствах массовой информации как первый способ доступ к информации является наиболее типичным для получения сведений, и он касается прежде всего опубликования принятых нормативных актов, ибо понятия «обнародование» и «опубликование» рассматриваются как синонимичные, однако, четкое разграничение понятий не дано законодателем. В теории, по мнению О.Л. Казанцевой по исследуемым терминами понимают: «официальное опубликование – это размещение полного текста закона или нормативного правового акта в официальном источнике, который для этого предназначен и указан в специальной норме. Официальное обнародование - это доведение информации о принятом нормативном правовом акте или его основных положениях до всеобщего сведения, при этом способы и формы доведения информации могут быть разными» [18,с.14]. И.В.Куртяк полагает: «Официальное опубликование нормативных правовых актов характеризует процесс нормотворческой деятельности субъектов права, связанный с вступлением нормативных актов в законную силу на основании, на котором возникают юридические основания правоотношений публичного или иного характера» [23, с.26].

Официальное обнародование касается деятельности по доведению до сведения неопределенного круга лиц текстов нормативных актов в средствах массовой информации затрагивающих права и свободы граждан, а также совершаемых юридических действий опосредованных возложенными на органы власти задач, функций и полномочий.

Анализируемый способ доступа реализуется органами власти через аудио- и видео- вербальное транслирование сведений о совершаемых действиях и текстуальное выражение информации в периодических изданиях, радио и телевизионных каналах, что обеспечивает широкое распространение сведений и доступа к ним субъектами правоотношений. Законодательная техника текстуального изложения способа обеспечения

сформулирована таким образом, что в положении законодатель подразумевает регулирование всех видов деятельности органов публичной власти от законодательной деятельности, до процессов непосредственного управления и правоприменения. Но, подобный способ в тоже время имеет недостатки связанные с отсутствием возможности его полного исполнения в силу отсутствия доступа к печатным версиям периодических изданий и доступа сигнала вещания для получения сведений в дальних регионах государства.

– размещение информации в сети «Интернет». Исследуемый способ обеспечения доступа к информации связан с информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет». Наличие доступа к сети и размещение информации непосредственно в сети формирует широкий круг распространения информации и соответственно обеспечения процесса правоприменения закона. Статья 13 Закона № 8 - ФЗ регламентирует перечень сведений подлежащих обязательному размещению органами власти в сети «Интернет», к которым отнесены:

– общая информация об органах публичной власти и их нормотворческой деятельности;

– сведения об участии в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, об официальных визитах, рабочих поездках руководителей и делегаций;

– информацию о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности;

– информацию о результатах проверок, проведенных органами власти и результаты проверок, проведенных в органах власти;

– иная информация в соответствии с законодательством.

Несмотря на императивные требования закона в части реализации исследуемого способа, актуальным остается вопрос о его реализации, ибо органы публичной власти не в полной мере исполняют его т.к. сведения не всегда размещаются в полной мере и не создаются в том числе органами

местного самоуправления официальные web-сайты для размещения информации, поэтому этот вопрос должен решаться прежде всего усилением прокурорских проверок в отношении процесса исполнения положений закона и направлением в суд исковых заявлений в порядке административного судопроизводства.

Так, апелляционным определением Волгоградского областного суда от 13.09.2018 по делу № 33-13221/2018 подтверждено требования прокурора о понуждении к соблюдению законодательства об обеспечении доступа к информации о 7 муниципальных услугах на региональном портале [4].

Размещение сведений об органах публичной власти продиктованы требованиями законодательства в части размещения информации общедоступного характера в форме открытых данных, за исключением сведений ограниченного доступа. Указами Президента регламентированы требования по размещению в сети «Интернет» перечня информации, имеющей общедоступный характер о деятельности федеральных органов власти руководство которыми осуществляет глава государства. Указы содержат императивный перечень видов информации, которые подлежат неукоснительному соблюдению исходя из фактора размещения общедоступной информации и требований защиты государственной тайны.

– размещение информации о деятельности в помещениях, занимаемых органами власти, и в иных отведенных для этих целей местах. Анализируемый способ является одним из тех способов, которые направлены на обеспечение информацией при взаимодействии органов власти их должностных лиц с гражданами. Информация может быть доведена до граждан посредством размещения на стендах информации носящей общий характер об органе публичной власти, так и специальной информации, к которой могут быть отнесены тексты нормативных документов, образцы документов, имеющих организационно-распорядительный характер по требованиям, способам, порядку обращений, жалоб, заявлений, обжалования принятых решений, регламенты по предоставлению услуг. Информация

может быть доведена до граждан посредством визуального восприятия на технологическом оборудовании в качестве стенда, так и посредством размещения текстов документов с вышеперечисленной информацией. Во исполнение требований закона по исполнению названного способа доступа к информации, федеральными органами исполнительной власти приняты ведомственные приказы, регламентирующие порядок по организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности каждого органа и территориальных органов, в которых определены виды информации, размещаемой в помещениях органов публичной власти. Данный способ является достаточно простым с точки зрения доведения информации в качестве одного из способов.

– ознакомление пользователей с информацией в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды. Названный способ достаточно тесно соприкасается с предыдущим способом в части его реализации, т.к. непосредственное ознакомление гражданами может быть осуществлено посредством визуального восприятия и прочтения размещенной информации, получения заполненных бланков документов для подготовки обращений. Визуальное восприятие и вербальное считывание, консультативное информирование граждан обеспечивает процесс получения информации и непосредственно процесс правоприменения. Подобный способ обеспечивает возможность одностороннего получения информации размещенной в помещениях занимаемых органами, при непосредственном императивном исполнении указанного способа должностными лицами.

Передача информации органами публичной власти в библиотечные и архивные фонды органами власти осуществляется в соответствии с требованиями федеральных законов и подзаконных актов уполномоченных органов в сфере ведения библиотечного и архивного дела в России. Процесс передачи документов как носителей информации направлен на обеспечение сохранения документационных данных с целью последующего изучения

социально-экономического, культурного, исторического значения документов и информации содержащейся в них.

Для граждан и юридических лиц, информация содержащаяся в архивных фондах государства представляет юридически значимую информацию, ценность которой определяется теми целями, которые заложены в самом процессе ее поиска и получения, что может быть связано с установлением юридических фактов имеющих значение для установления родственных связей, подтверждение стажа в целях социального обеспечения, защиты права собственности и т.д. Названный способ включает в себя единое юридическое действие обусловленное правом на доступ к информации, но различается в силу характера реализации непосредственно в органе власти и в учреждениях аккумулирующих социально значимую информацию.

– присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления. Данный способ является следствием реализации конституционного положения о многонациональном народе как единственном источнике власти в государстве. Граждане вправе не только осуществлять непосредственно, но и осуществлять общественный контроль за действиями органов власти.

Возможность присутствовать на заседаниях органов власти раскрывает фактор открытости и доступности осуществления процесса анализа действий должностных лиц органов власти. Непосредственное присутствие на заседаниях органов публичной власти обеспечивает исполнение принципа равенства, когда простые граждане могут самостоятельно воспринимать процесс обсуждения вопросов имеющих социально-экономическое значение

в открытом формате, с целью защиты, обжалования неблагоприятных действий и решений принимаемых на заседаниях органов.

Анализ действующего законодательства в части исполнения положения показывает, что на федеральном уровне данное положение мало реализуется, лишь только в части возможности заседания общественных советов при соответствующих федеральных органах государственной власти (МВД, МинОбороны и т.д.). Наиболее полно, данный способ реализуется на уровне местного самоуправления, на территории Московской области в муниципалитетах принято достаточное количество муниципальных правовых актов в виде решений Советов депутатов раскрывающих процедурные условия реализации права на доступ к информации в соответствующих муниципалитетах.

Предоставление пользователям информации по их запросу. Данное правомочие граждан непосредственно раскрывается в положениях ст.18-19 Закона № 8 – ФЗ. Запрос направляется в письменной форме непосредственно, либо через представителя на русском языке. Запрос, обращение должны содержать данные позволяющие идентифицировать личность гражданина либо наименование организации. Оно регистрируется в течение 3 дней и рассматривается 30 дней, отсрочка рассмотрения -15 дней.

Информация предоставляется в виде письменного ответа на запрос, к которому должны быть приложены сведения на государственном языке.

Названный способ получения информации достаточно тесно перекликается с положениями закона № 59 - ФЗ об обращениях граждан, поэтому субъекты правоотношений в большей степени должны руководствоваться им при направлении обращений в органы публичной власти.

В свете рассматриваемого способа, актуальным остается вопрос о практике многочисленных переадресаций запросов, обращений в иные органы публичной власти, о запрете совершения подобных действий при обращении за информацией.

Этот вопрос актуален как в свете обращений граждан по закону № 59, так и при обращении по закону № 8 – ФЗ, поэтому полагаем, что дабы пресечь случаи, когда обращение будет переадресовываться множество раз, необходимым является запрет на совершение подобных действий в отношении обращения. Совершение подобных действий может характеризоваться только проявлением неуважения и нарушением прав субъектов правоотношений в свете обеспечения защиты их прав.

Способы, рассмотренные в настоящем параграфе и выявленные актуальные вопросы их применения достаточно важны в свете процесса правоприменения. Каждый из способов обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти в своем юридическом содержании выражает его предназначение при реализации субъектом права на информацию.

Перечень способов регламентированный в законе остается открытым в целом и предоставляет в большей степени диспозитивную возможность для органов публичной власти самим определять способы получения сведений в актах органов публичной власти, что расширяет перечень в целом и оставляет за органами возможность взаимодействия с субъектами посредством более широкого перечня, чем предусмотрено непосредственно в законе.

Перечень способов и юридическое содержание каждого из них позволил определить не только условие его применения, но и отразить практику правоприменения посредством анализа в рамках судебных прецедентов, что также показывает наличие ряда проблемных вопросов, которые требуют разрешения и прежде всего в порядке непосредственного исполнения требований закона должностными лицами органов публичной власти.

2.2 Формы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Для определения понятия «форма» в контексте исследуемого вопроса, нам необходимо обратиться к значению данного слова данному в словарях.

В Толковом словаре русского языка под формой понимается: «способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением, т.е. действие или система действий с целью выполнения, либо осуществления чего-либо» [37, с.703].

Форма обеспечения доступа граждан к информации выражается в возможности наличия сведений в их объективном выражении, а также совокупность юридических действий выступающих гарантией реализации права на доступ к информации, осуществление которых непосредственно обеспечивает получение конкретных сведений имеющих юридическое значение для субъекта правоотношений. Соответственно для органов публичной власти императивным требованиям выступает соблюдение положений законодательство об обеспечении доступа к информации в тех формах, которые предусмотрены законодательством.

Законодатель в положениях закона № 8 - ФЗ регламентирует формы предоставления информации и непосредственно организацию реализации соответствующих форм исполнения. Статья 7 Закона № 8 - ФЗ регламентирует формы предоставления информации в:

- устной форме;
- документированной форме;
- в форме электронного документа;
- документированная информация в открытом доступе [33].

Названные виды форм доступа обеспечивают возможность получения информации непосредственно от должностных лиц органов публичной власти в открытом доступе при обращении к информации.

Устная форма предоставления сведений является самым простым способом получения и доведения информации до субъекта правоотношений.

Закон называет следующие случаи получения информации в устной форме:

- во время приема;
- по телефону справочных служб должностных лиц органов публичной власти.

Получение сведений происходит как правило во время личного приема или осуществляемого в коллегиальной форме, когда на приеме присутствуют не только должностные лица органов публичной власти, но, например, и контрольно-надзорных органов.

В теории, А.В.Савоськин дает следующее определение: «Личный прием, в рамках которого реализуется конституционное право гражданина обращаться лично, - это подлежащее особому документальному оформлению (фиксации) непосредственное общение гражданина и должностного лица (уполномоченного представителя органа власти), проходящее в заранее установленном месте и время» [45, с.72].

Оценивая положения закона о предоставлении информации в устной форме, возникает обоснованный вопрос о ее достоверности и компетентности и компетенциях, которыми наделен сотрудник органа публичной власти, должностное лицо осуществлять предоставление подобной информации. Могут возникнуть ситуации, когда информация может быть предоставлена лицом не обладающим соответствующими компетенциями и работающим недостаточный период времени, не обладающий соответствующей опытом и практикой работы в соответствующем органе, что также повлияет на достоверность и актуальность предоставляемых сведений. Поэтому этот вопрос зачастую должен решаться посредством определения во внутренних локальных и прежде всего ведомственных документов требований, связанных с обеспечением приема лицами сотрудниками, имеющими соответствующий

опыт работы и обладающий компетенциями по вопросам являющимся объектом получения сведений.

Так, например, согласно порядку организации личного приема граждан в Федеральном дорожном агентстве, должностное лицо несет ответственность за качество ответов по существу поставленных вопросов и предоставляемые разъяснения по вопросам. Однако в приказе отсутствует какое-либо указание на вид ответственности и что понимается под качеством ответом на поставленные вопросы. Однако в разделе XI Приказа МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации не содержится какой-либо информации о критериях соответствия информации предоставляемой на личном приеме. В связи с этим полагаем, что правительством должно быть принято соответствующее постановление устанавливающее критерии осуществления личного приема, соответствия информации принципу достоверности и актуальности.

Устная передача информации от должностных лиц органов публичной власти осуществляется также, по телефонам, являющимися официальными для каждого органа власти по которым субъекты правоотношений могут связаться и получить необходимые сведения.

Так, приказом ФНС России от 08.07.2019 № ММВ-7-19/343 «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию», результатами выполнения административной процедуры является индивидуальное информирование в устной форме по существу запросов.

Вновь, как и в предыдущем случае, открытым остается вопрос о достоверности информации предоставляемой по телефону, а также ее полный объем, поэтому наряду с теми критериями, которые мы указали, полагаем, что необходимо утвердить критерий осуществления записи всех

переговоров для анализа соблюдения положений о полноте и достоверности информации.

Передача информации посредством ее отражения на соответствующем документе – одна из форм предоставления информации, которая основана на положениях федерального законодательства. В соответствии со ст.1 ФЗ от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»: «документ - материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения» [34]. Взаимодействие субъектов правоотношений по доступу к информации осуществляется посредством направления запросов, обращений, жалоб в соответствии с положениями Законов № 8-ФЗ и 59-ФЗ, когда должностные лица органов публичной власти обязаны предоставить ответ в соответствии с требованиями законодательства.

Оценивая в системном изложении положения законодательства, нужно обратиться к коллизиям, которые имеют место быть в них. Закон № 8-ФЗ предоставляет органам публичной власти предоставлять информацию в форме электронного документа, такое же положение определено в законе № 59-ФЗ о направлении ответа в виде электронного документа. Часть 3 ст. 10 Закона № 59 – ФЗ возлагает на должностных лиц органов публичной власти обязанность подписывать ответ на обращения, но в тоже время возникает коллизия о способе подписания ответов направляемых в виде электронного документа по обратному электронному адресу заявителя. Этот вопрос является фактическим пробелом, единственным ответом может быть применения законодательства по аналогии с применением электронной подписи при предоставлении информации.

Положения ст. 7 Закона № 8 - ФЗ позволяют выделить еще два вида форм информации: общедоступная информация и подразумеваемая форма – информация ограниченного доступа.

Называя общедоступную информацию как форму предоставления сведений, законодатель подразумевает ее общедоступный характер не только в вышеперечисленных формах, но и он же указывает на ее открытый характер посредством размещения на официальных web-сайтах органов публичной власти.

Общеизвестный формат доступа к информации свидетельствует о ее открытости и общедоступности, когда каждый субъект правоотношений вне зависимости от их отраслевой принадлежности имеет возможность в свободном доступе получить ее, в том числе получить ее на материальном носителе, использовать ее по тому предназначению, которое является целью ее получения. Открытый, общедоступный характер информации в большей степени распространяется на всю информацию, которая в настоящее время доступна на официальных веб-сайтах органов публичной власти и подведомственных им учреждений, за исключением той информации, перечень которой является закрытым в соответствии с действующим законодательством. Но если говорить об общедоступном характере информации органов публичной власти, мы должны упомянуть, что общедоступный характер информации предусмотрен и для информации, размещаемой в общеобязательном порядке в системе частноправовых отношений, согласно гражданскому законодательству.

Общедоступный характер информации характеризуется в силу прямого указания о том, какие виды информации должны быть размещены и доступны субъектам правоотношений, за исключением тех видов информации, размещение которой также прямо запрещено, как например, ряда судебных решений органов судебной власти.

Открытые данные размещаемые в сети «Интернет» определены в ст. 13 Закона № 8- ФЗ.

Открытость данных характеризуется их доступность для каждого субъекта правоотношений регламентированных в Законе № 8-ФЗ. Положения закона № 8 -ФЗ регламентируют условия раскрытия информации не только в основном законе государства, но и непосредственно в федеральном законодательстве.

Федеральное законодательство в виде ряда федеральных законов, регулирующих правоотношения в сфере обеспечения обязанности по открытому доступу к информации об охране окружающей среды, расширяет данное право применительно к различным направлениям.

К числу подобных примеров относится:

– информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа (ч.1 ст.14 ФЗ от 19.07.1998 г. «О гидрометеорологической службе»);

– информация о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на него (ст.29 ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»);

– информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) является общедоступной информацией, к которой не может быть ограничен доступ, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к государственной тайне (ст.29 ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Таким образом, общедоступная информация характеризуется следующими признаками:

- информация носит открытый характер;
- наличие в открытом доступе;
- возможность доступа для каждого субъекта получения того вида информации, который ему необходим;

- законодательные гарантии доступа к подобной информации.

Информация с режимом ограниченного доступа определяется федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Неотъемлемым и важным критерием доступа к подобной информации является ее конфиденциальный характер.

Информация, полученная гражданами при исполнении ими профессиональных обязанностей или организациями при осуществлении ими определенных видов деятельности (профессиональная тайна), подлежит защите в случаях, если на эти лица федеральными законами возложены обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации.

Юридическим содержанием информации ограниченного доступа выступают следующие ее признаки:

- регламентирована федеральным законодательством;
- ограниченный допуск подразумевает пределы ее открытости и возможности ознакомления с ней в силу профессиональных, ведомственных, организационно-правовых форм ограничений;
- режим ограниченного допуска формируется органами публичных правоотношений и субъектами частных правоотношений;
- целью защиты являются разнообразные виды правоотношений.

Перечень сведений конфиденциального характера утвержден Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188. Он включает следующие виды конфиденциальных сведений:

- персональные данные;
- профессиональная тайна;
- тайна следствия и судопроизводства;
- служебная тайна;
- коммерческая тайна;
- авторская тайна [36].

Наличие общедоступных, открытых данных и сведений ограниченного характера в деятельности органов государственной власти отражает процесс обеспечения защиты сведений в силу различных факторов связанных с обеспечением национальных стратегических, экономических, оборонных интересов. Несмотря на наличие требований законодательства о размещении информации в форме открытых данных на официальных web – сайтах существуют исключения, которые прямо отражены в законодательстве. Процедура формирования системы закрытых данных также может быть прослежена на основании положений ч.5 ст.15 ФЗ от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Норма содержит изъятия, указывая, что в сети Интернет не могут быть размещены тексты судебных актов затрагивающих интересы государства, личности (его половой неприкосновенности), персональных данных, устанавливаемых юридических фактов.

Отличие двух форм (общедоступных и ограниченного доступа) предоставления данных о деятельности органов власти связано не только с внешним выражением открытости и закрытости информации, но и с их внутренним содержанием, проявляющимся в защите сведений, когда общедоступная информация не влияет на интересы, правовой статус государства и личности в системе правоотношений.

Наличие различных форм доступа к информации свидетельствует о развитии конституционного положения о различных правомочиях в отношении сведений. Открытый характер информации обеспечивает ответственность органов публичной власти перед пользователями о доступе и использовании информации, ибо усиление роли цифровизации и информатизации требует наличие открытого доступа к сведениям, аккумулированным в открытых реестрах, опосредующих функционирование различных видов правоотношений.

3 Проблемы реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в Российской Федерации

3.1 Права пользователей информации и порядок их реализации

Права субъектов правоотношений выступает содержанием системы правоотношений, т.е. одним из элементов, которые позволяют правоотношениям существовать, функционировать, и реализация которых непосредственно является вектором их движения.

Реализация регламентированного права связана с субъективным правом принадлежащим каждому человеку, которое он осуществляется в соответствии с естественным правом их осуществления принадлежащим ему от рождения и соответственно реализуемых в том числе согласно действующего законодательство, все это выражено в понятии «субъективное право», по которым понимается: «гарантированная государством мера возможной (дозволенной) поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса». Н.О. Травников, оценивая субъективное право в системе правоотношений в целом, пишет следующее: «Субъективное право нацелено на удовлетворение определенного общественно поддерживаемого интереса. Управомоченному субъекту предоставляется возможность действовать в целях удовлетворения этого интереса. Соответственно, на обязанное лицо возлагается обязанность бездействовать, т.е. не мешать управомоченному лицу реализовывать свое право. Такое регулирование осуществляется по модели «активное право - пассивная обязанность»[50, с.49].

Субъективное право на информацию как неотъемлемая часть конституционно-правового статуса личности регламентировано в положениях основного закона и положениях федерального законодательства детализирующего и расширяющего механизм доступа к информации.

В теории конституционного права, С.А.Авакьян под правами понимает: «возможности определенного поведения, совершения тех или иных действий, закрепленные в нормативных юридических актах» [2, с.505]. Совершение действий направленных на доступ к информации как конституционное, субъективное право обеспечивает функционирование статуса гражданина в государстве как субъекта правоотношений, реализующего свое правомочие, соответственно государство в лице должностных лиц государственного аппарата обязано соблюдать и выполнять требования законодательства направленные на соблюдение прав граждан, что приоритетно отражено в положения основного закона государства, фокусирующего внимание властного субъекта на соблюдении и защите прав граждан.

Статья 8 Закона № 8 - ФЗ содержит перечень прав предоставленных субъекту правоотношений. Перечень содержит пять прав, при этом сам перечень носит закрытый характер на данный момент и не предусматривает иных правомочий, которые могут гарантировать реализацию права на доступ к информации.

Пользователь информацией имеет право:

- получать достоверную информацию о деятельности органов власти;
- отказаться от получения информации о деятельности органов власти;
- не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности органов власти, доступ к которой не ограничен;
- обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) публичной власти и подведомственных организаций, должностных лиц указанных органов и организаций, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации;
- требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности публичной власти.

Как мы видим, перечень правомочий недостаточно обширен в контексте рассматриваемого общего права на доступ к информации, но он позволяет субъектам получать доступ к информации без какого-либо дополнительного разрешения и формирования механизма защиты права.

Рассмотрим правомочия субъектов правоотношений.

Право получать достоверную информацию о деятельности органов публичной власти.

Правомочие является производным от принципа достоверности информации, фактически и юридически обязывающее органы публичной власти предоставлять субъектам правоотношений информацию основными характеристиками которой являются истинность и отсутствие противоречий и ложных сведений в ее содержании. Недостоверная и противоречивая информация о деятельности органов публичной власти подрывает прежде всего доверие к ним, что выражается в отрицательной оценке как власти в целом, ее органов и должностных лиц, ибо взаимодействие властного субъекта и субъекта правоотношений обесценено действиями должностных лиц, когда недостоверная информация отрицательно влияет на статус субъекта, его права и свободы, влечет убытки.

Так апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 17.02.2022 № 33-4278/2022 по делу № 2-951/2021 удовлетворено требование об обязанности предоставить информации, действовавшего в интересах избирателей с обращением в администрацию муниципального образования в виде запроса о предоставлении возможности ознакомления с проектно-сметными документами, однако в удовлетворении запроса было отказано со ссылкой на наличие в документах сведений о персональных данных. Требование было мотивировано правомочием регламентированных ч.1 ст.8 Закона № 8-ФЗ [8].

Анализируя в параграфе 1.2. мы привели пример из судебной практики и провели небольшой анализ положений законодательства, которые содержат коллизионные положения, что свидетельствует о том, что законодатель не

проводит процесс изменений законодательства в соответствии с принципами доступа к информации в целом, что порождает аспекты нарушения прав граждан. Понятие и принцип достоверности о деятельности органов публичной власти достаточно тесно соприкасается с понятием «актуальность» информации. Оба понятия взаимосвязаны, но не идентичны. Достоверность информации подчеркивает именно ее свойство как истинной, не содержащий ложных сведений, в свою очередь актуальность информации раскрывает ее характеризующее свойство как «приоритетность» в настоящее время, либо в определенный период времени, т.е. здесь и сейчас для субъекта правоотношений в целях осуществления правомочий в правоотношениях. Органы публичной власти достаточно часто нарушают возложенные на них обязанности по размещению информации в сети «Интернет» о своей деятельности, что фактически показывает и нарушение достоверности информации о деятельности органов власти и соответственно доступ к сведениям, которые должны быть актуальны для принятия решений субъектами правоотношений. Поэтому полагаем, что положения закона в части регулирования принципов и правомочий субъектов правоотношений должны быть дополнены указанием на такое свойство сведений о деятельности органов публичной власти как «актуальность», что будет выражать не только возложение императивных обязанностей на органы власти, но и соблюдение прав субъектов при получении сведений.

Достоверность и актуальность информации о деятельности органов публичной власти должны быть ориентиром и характеризующим свойством сведений, чтобы обеспечить не только соблюдение требований законодательства в части субъективного права гражданина, но и обеспечить равное взаимодействие власти как публичного субъекта и субъекта правоотношений. Субъекты правоотношений вправе получать достоверную и актуальную информацию, что будет характеризовать соблюдение прав граждан в системе различных видов правоотношений.

Право на отказ от получения информации о деятельности органов власти.

Названное право в системе правомочий является противоположным праву на получение информации. Отказ от информации - юридическое действие, включенное в систему правоотношений как возможность обеспечить наличие всей совокупности правомочий, гарантирующих не только право на доступ к получению сведений, но гарантированный отказ от ее обладания, не связанный с каким-либо обязательством по отношению к органам власти.

Каждый гражданин имеет право на отказ информации, ибо свобода, волеизъявление действий являются определяющим в субъективном праве, которое не может быть навязано со стороны должностных лиц органов публичной власти. Включение данного права в орбиту правомочий выглядит достаточно лаконичным, без полноценного раскрытия юридического содержания, ибо оно возникает лишь в момент осуществления волеизъявления о получении информации и последующее, через какой –либо период времени волеизъявление об отказе. В определенной степени, включение данного права является нелогичным с точки зрения формирования системы правомочий, ибо никто не вправе навязать субъекту правоотношений обязанность получить информации, что соответственно также не закреплено с точки зрения какой-либо ответственности. К тому же необходимо понимать, что навязывание информации о деятельности органов публичной власти в настоящее время не приобрело статус нормативного положения в процессе правоприменения и более конкретно в судебной практике. В настоящее время, отсутствует судебная практика применения данного положения, что также показывает факт неработающей нормы в силу ее естественного существования, наличие в системе существования. Право на отказ от информации как субъективное право характеризуется реализацией права, которое должно быть соблюдено не только в части его непосредственного осуществления, но и при отказе от него.

Не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности органов публичной власти, доступ к которой не ограничен.

Право включенное в систему правомочий имеет важное значение с точки зрения реализации права на информацию, ибо оно одновременно выступает не только как право, но и гарантия, т.к. право на доступ к информации - конституционное право, незыблемость и неоспоримость которого не может быть подвергнута какому-либо сомнению должностными лицами органов власти. Гарантией реализацией не только права, но и обеспечения должностными лицами требования о запрете обоснования являются и положения основного закона государства и принципа регулирования отношений в системе положений закона № 8-ФЗ.

Право на информацию в целом относится к естественному праву, правовому состоянию гражданина, право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти выделяется в качестве вида права на доступ, которое регламентировано основным законом и соответственно, каждому реализуемому правомочию должна соответствовать, корреспондировать обязанность должностных лиц предоставить соответствующие сведения без подтверждения необходимости их получения, т.к. гарантированное право конституционное не может и не должно быть поставлено в зависимость от дополнительного подтверждения, обоснования необходимости его реализации.

Таким образом, мы можем констатировать, что нормативное положение в своей реализации в процессе правоприменения нивелирует властный характер полномочий должностных лиц и органов власти перед реализуемым правомочием и таким образом также пресекает фактор коррупционной направленности, ибо гарантия права на информацию является непосредственно действующим для органов власти.

Фактический запрет на обоснование необходимости предоставления информации заложенный в нормативное положение, возлагает на органы

власти императивное соблюдения положения в процессе правоприменения права.

Обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) публичной власти и подведомственных организаций, должностных лиц указанных органов и организаций, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации.

Право обжалования актов и действий органов публичной власти регламентировано основным законом государством, что дает каждому субъекту правоотношений возможность в административном или судебном порядке подать жалобу в целях защиты нарушенного права. Административный способ защиты нарушенного права на доступ к информации реализуется непосредственно как в рамках закона № 8 - ФЗ, так и Закона № 59 - ФЗ (об обращениях граждан). Нарушение права на доступ к информации может быть обжаловано в органы прокуратуры, так и в судебном порядке.

Обращение в органы прокуратуры на доступ к информации влечет прокурорскую проверку о наличии в принятых актах и совершенных действиях нарушение положений действующего законодательства, в том числе и проверку на наличие в действиях состава административного правонарушения. По результатам проведенной проверки органы прокуратуры вправе применить меры прокурорского реагирования, что соответственно требует от должностных лиц органов публичной власти совершения действия направленных на устранение нарушений выявленных в ходе прокурорской проверки.

Обжалование действий и актов органов публичной власти нарушающих право на доступ к информации субъектами правоотношений может быть осуществлено в порядке, предусмотренном гл. 21 КАС РФ, регламентирующим подобный способ защиты в рамках административного судопроизводства, обеспечивающего уже непосредственно судебную защиту.

Признание недействительным акта публичной власти, нарушающего право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации, является одним из способов защиты нарушенных гражданских прав в соответствии со ст. 12 ГК РФ. Установив, что соответствующий акт является, с одной стороны, противоправным ввиду его несоответствия закону или иными правовыми актами, например, принят не уполномоченным на то органом, и, с другой стороны, нарушает субъективные гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, суд принимает решение о признании его недействительным полностью или частично.

Требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности публичной власти.

Право возмещения вреда регламентированное выше в своем юридическом содержании основано на положениях ст.53 основного закона государства. Вред, причиненный действиями должностных лиц и органов публичной власти, выражается в причинении убытков (ст.15 ГК) либо причинении морального вреда. Основное предназначение процедуры возмещения вреда в подобном аспекте в рамках реализации правомочия субъекта правоотношений - возмещение понесенных потерь за счет денежной компенсации понесенных имущественных убытков вследствие неисполнения положений законодательства. Возмещение убытков как правило может выражаться в материальном возмещении для восстановления нарушенного права, либо компенсация морального вреда в виде денежной компенсации за физические или нравственные страдания.

Так, апелляционным определением Московского городского суда от 26.05.2016 по делу № 33-20649/2016 удовлетворено требование о компенсации морального вреда причиненного нарушением права на получение информации. В жалобе истец указал, что решением признаны незаконными действия должностного лица, выразившиеся в отказе в

предоставлении информации открытого характера о деятельности государственного учреждения, в результате незаконных действий (бездействия) должностного лица [5].

Порядок реализации прав пользователей на доступ к информации осуществляется способами и в формах предусмотренных законом № 8-ФЗ. Способы доступа к информации были нами рассмотрены в предыдущих параграфах, необходимо подчеркнуть, что эти способы реализуются в зависимости от юридического содержания соответствующей правовой ситуации. Наиболее широко применяемым способом реализации права на доступ к информации является обращение с письменным или устным запросом о получении сведений, которые могут быть предоставлены посредством письменного ответа или, например, устно по каналам телефонной связи, на личном приеме руководителей органов публичной власти, в том числе непосредственно при посещении соответствующего органа, где информация о деятельности должна быть публично и открыто представлена.

Реализация правомочий пользователями информации обеспечена системой защиты в административном и судебном порядке, что формирует именно систему защиты прав на доступ к информации, где органам публичной власти отведена роль не только управомоченных, обязанных субъектов правоотношений, но и субъектов защиты права, т.к. наличие права на доступ к информации, непосредственная реализация правомочий обеспечены системой правовой защиты и возмещения причиненных убытков вследствие неисполнения обязанностей по закону.

Система правомочий, предусмотренных законом формирует совокупность юридических действия, которые раскрывают корреспондирующий процесс реализации права, его защиту, возмещение ущерба вследствие причинения вреда за нарушение права на доступ к информации.

3.2 Гарантии защиты и ответственность за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Гарантии обеспечения права доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации представляют собой систему мер защиты граждан в сфере реализации права на информацию.

Часть 2 ст.24 Конституции обеспечивает доступ гражданина к документам и материалам у органов публичной власти. Основопологающим нормативным положением в реализации данного права является часть 4 статьи 29 Конституции РФ. Часть 4 статьи 29, которая в данном случае является основой свободного осуществления гражданами всех не запрещенных действий с информацией об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Если в ч.4 ст.29 закреплено право на информацию, то ч.2 ст. 24 выступает правовой основой права граждан на доступ к информации об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В норме части 2 ст.24 зафиксированы основы субъективного права на доступ к информации.

Гарантии, предоставляемые гражданам, являются правовым институтом и одним из элементов осуществления реализации своих прав и обязанностей в рамках конституционно-правового статуса граждан в системе взаимодействия с органами публичной власти. Реализация права на доступ к информации требует наличие гарантий позволяющих осуществлять правоприменение положений Закона № 8-ФЗ, так как наличие правовых норм – положений, норм об ответственности, реализация обязанностей для исполнения органами публичной власти не могут существовать без гарантий их осуществления.

Человек и гражданин обладает совокупностью гарантий, присущих всем гражданам согласно основного закона государства, то есть в этих

гарантиях прослеживается неразрывная связь, связанная с конституционной защитой правового статуса и реализацией функций гражданина в государстве и при взаимодействии с органами публичной власти.

Гарантии, как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса человека и гражданина обладают следующими признаками, раскрывающими их содержание: нормативно-правовое (законодательное) регулирование соответствующих гарантий; гарантии направлены на обеспечение реализации гражданами урегулированных полномочий; законодательно урегулированный механизм реализации гарантий и судебной защиты.

Оценивая гарантии защиты права на доступ к информации необходимо понимать, что общие условия их защиты predetermined основным законом государства, полноценный механизм защиты от нарушения прав отражен в системе нормативных актов и непосредственно в законе № 8 - ФЗ, теоретическое обоснование и анализ защиты исследуются в доктрине конституционного права и в иных межотраслевых исследованиях, связанных с правом на доступ к информации.

В теории конституционного права, под гарантиями обычно понимают: А.В. Безруков полагает, что: «Гарантии можно обозначить как процесс претворения и реализации в жизнь конституционных прав и свобод. Реализация прав и свобод может выражаться в форме ограниченного права обладания, пользования ими или в защите восстановления прав в случае их нарушения. В качестве гарантии конституционных прав и свобод выступает не только сам результат деятельности органов государственной власти, но и механизм – определенный законом порядок осуществления этой деятельности» [11, с.49].

С.А. Авакьян под гарантиями прав и свобод человека и гражданина понимает: «материальные, организационные, духовные и правовые условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и

свобод, исполнение обязанностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств» [2, с.178].

М.В. Баглай под гарантиями понимает: «правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. Гарантии, в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам это обязанность государства» [10, с.284].

В целом, опираясь на мнения ученых мы можем указать, что гарантии обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации обладают совокупностью следующих признаков, которые выделяют гарантии граждан среди иных гарантий субъектов отношений в системе конституционного права и законодательства:

- они представляют совокупность средств или обязанностей субъектов публичных правоотношений;
- регламентированы действующим основным законом и федеральным законодательством;
- выступают механизмом осуществления гражданами своих прав в системе отношений в государстве;
- обеспечивают охрану прав граждан от незаконного посягательства субъектов правоотношений.

Исследуя вопросы гарантий прав граждан на доступ к информации органов публичной власти, ученые в теории также дают достаточно развернутые определения данного понятия. Так, Ю.И.Глебова полагает, что гарантиями являются: «средства обеспечения реализации, средства защиты, восстановления и ответственности за нарушение права граждан на доступ к информации, которые непосредственно закреплены в конституционном законодательстве. Гарантии реализации права на доступ к информации - это нормы конституции, закрепляющие механизм осуществления этого права» [13, с.15].

Развивая положения, изложенные Ю.И. Глебовой, позволим сделать уточнение указав, что гарантии реализации права на доступ к информации несомненно предусмотрены основным законом, но все же детализация механизма определена в системе федеральных законов, а также в подзаконных актах, формирующих не только систему процедур в рамках реализации законодательства, но и систему организационно-распорядительных условий для реализации.

Как мы уже подчеркнули, гарантиями права на доступ к информации являются средства защиты, которые относятся к его признакам. Средствами защиты являются права, регламентированные основным законом государства и федеральным законодательством, которые позволяют гражданам защищать свое право, а также нормы основного закона государства обязывающие органы публичной власти соблюдать и защищать права граждан. К числу подобных конституционных положений относятся:

- права и свободы «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18);

- право на самозащиту (механизмы защиты наряду с государственной защитой предусматривают право каждого на самозащиту «всеми способами, не запрещенными законом» (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ);

- судебную защиту (ч. 1 и 2 ст. 46);

- международно-правовую защиту (ч. 3 ст. 46).

Анализируя средства защиты права граждан на доступ к информации выделяют два крупных блока подобных способов защиты:

- административный;

- судебный.

В системе административно-правовых отношений административно-правовой способ защиты нарушенного права существует наряду с судебным и договорно-согласительным. Административный способ защиты применяется в рамках функционирования определенного федерального

органа исполнительной власти, его территориальных органов и их должностных лиц, которые по жалобе соответствующих субъектов или по своему усмотрению проверяют законность и целесообразность решений и действий подчиненных органов и их должностных лиц, принимая соответствующие административно-правовые меры защиты, предусмотренные федеральным законодательством.

Оценивая административный порядок защиты исходя из его субъектного состава О.А. Кузнецова, пишет следующее: «это орган или лицо, наделенное государственными или иными публичными полномочиями. Здесь речь идет об осуществляющих защиту гражданских прав органах государственной власти и местного самоуправления и уполномоченных на рассмотрение жалобы должностных лицах, которым может быть направлена жалоба. Важно, что административная жалоба на нарушение гражданских прав рассматривается не обязательно в вышестоящем органе - это возможно в том же самом органе, но вышестоящим должностным лицом» [22, с.49]. А.Б. Стёпин также указывает следующее: «выбор административно-правовых способов защиты характеризуют процессуальный (процедурный) порядок обращения (форму защиты) и правовой режим (вид правоотношения, сферу хозяйственной деятельности) разрешения административного или иного публичного спора. Условия отражают возможности нормативного (материального, процессуального) и индивидуального (судебного, локального, договорного) регулирования с учетом оспариваемых и доказываемых фактических обстоятельств. Критерии и условия неотделимы друг от друга и едины» [48, с.44].

В административно-правовом способе защиты сочетается наличие факторов относящихся как к публичным, так и к частным началам в системе регулирования правоотношений по защите нарушенного права на доступ к информации.

Для административно-правового способа защиты нарушенного права на доступ к информации характерно то, что процедурное разрешение

поданной жалобы частного лица (гражданина, юридического лица) разрешается властным субъектом правоотношений, наделенным соответствующими полномочиями по рассмотрению и защите прав участника соответствующего вида правоотношения.

Процесс административного обжалования и контроля за соблюдением требований по доступу к информации регламентирован законодательством.

Административный способ защиты прав граждан включает в себя также возможность обжалования действий связанных с отказом в доступе к информации должностных лиц органов публичной власти в органы прокуратуры Российской Федерации. В соответствии со ст.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов органами государственной власти и местного самоуправления [31]. Надзор за соблюдением законодательства о праве граждан на доступ к информации является составной частью надзора за органами публичной власти.

В случае выявления нарушений закона прокуроры в целях восстановления нарушенных прав граждан применяют меры прокурорского реагирования должностным лицам, не исполняющим требования законодательства и их законные требования, препятствующим реализации прав граждан; вносят представления об устранении нарушений должностным лицам с постановкой вопроса о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности; приносят протесты вышестоящим должностным лицам на незаконные акты; выносят мотивированные постановления о направлении материалов проверки в следственный орган при выявлении признаков преступления в действиях должностных лиц.

Наиболее полно защита нарушенных прав граждан на доступ к информации реализуется органами прокуратуры посредством подачи исковых заявлений в защиту права неопределенного круга лиц на доступ к информации. Так, апелляционным определением Волгоградского областного

суда от 04.10.2017 по делу № 33а-16302/2017 удовлетворено требование Прокурора Ольховского района Волгоградской области о понуждении к исполнению положений бюджетного законодательства и закона № 8-ФЗ, т.к. органом местного самоуправления официально не опубликованы сведения об исполнении бюджета, сведения о численности муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда [3]. Определением было подтверждено, что нарушение закона № 8 - ФЗ о не размещении в обязательном порядке информации согласно ст. 10, 13 указанного закона нарушает права граждан и создают предпосылки для совершения коррупционных правонарушений и противоречат принципу открытости, связанному с опубликованием данных о бюджете и его исполнении.

Процесс защиты прав граждан регламентирован в качестве общих положений в федеральных законах детализирующих право на доступ к информации и непосредственно в отраслевых кодексах.

Исследуя процесс защиты прав граждан на доступ к информации обратимся к положениям ст.14 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» которая обязывает органы публичной власти и должностных лиц осуществлять контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализировать содержание поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан [29]. В рамках обеспечения административно-правового способа защиты нарушенного права на доступ к информации в порядке обращения к должностным лицам органов публичной власти в соответствии с законом № 59 - ФЗ предусмотрена административная ответственность согласно ст. 5.59. КоАП РФ должностных лиц за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, на которые возложено осуществление публично значимых

функций [20]. А.В.Зверев анализируя положения ст. 15 Закона № 59 - ФЗ указывает следующее: «правонарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, возникают в сфере публичных отношений гражданина и государства и посягают на конституционное право граждан, снижая авторитет органов власти, в связи, с чем надзор за соблюдением прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления остается одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры. Привлечение должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, к предусмотренной законом ответственности способствует более эффективному укреплению правопорядка и обеспечению законности в их деятельности» [17, с.37].

Статьей 25 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определены условия ответственности за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных организаций.

Диспозиция статьи предусматривает, что должностные лица органов публичной власти и подведомственных организаций, государственные и муниципальные служащие, работники подведомственных организаций, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти и подведомственных организаций, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Включение в орбиту института права на доступ к информации административной ответственности за нарушение данного права как соответствующей гарантии связано с реализацией в том числе административного принуждения, которое в структуре административно-правовых отношений служит элементом защиты и дисциплины должностных

лиц органов публичной власти. П.Н.Сафонов рассматривая административное принуждение пишет следующее: «административное принуждение - это вид государственного правового принуждения, в свою очередь являющийся методом государственного управления, применяемым, как правило, уполномоченными субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение выполнения юридических обязанностей лицами, совершившими противоправные действия, или при возникновении обстоятельств, угрожающих охраняемым правом общественным отношениям» [46, с.494].

Законодатель включил в КоАП РФ два состава административных правонарушений, обеспечивающих защиту права на доступ к информации, в контексте реализации гарантий права предусмотренных Законами № 59 - ФЗ и № 8 - ФЗ. К числу этих составов административных правонарушений необходимо отнести:

- ст.5.59. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан;
- ст.13.27. Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет».

Диспозиция ст.5.59 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение установленного законодательством российской федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 КоАП РФ, санкция статьи влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Судебная практика по рассмотрению исковых заявлений о нарушении прав граждан имеет примеры удовлетворения требований граждан.

Апелляционным определением Оренбургского областного суда от 04.02.2015 по делу № 33-584/2015 удовлетворено исковое требование, так как установлен факт нарушения ответчиком неимущественного права. Т. обратился в суд с иском к ответчику, указав, что направил в адрес администрации МО «Экспериментальный сельсовет» письмо, в котором просил сообщить ему информацию о судьбе его двоих детей. Ответ на данное обращение ему не был дан, что установлено решением Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области от 08.09.2014 г. В апелляционном определении суд указал, поскольку судебным решением, вступившим в законную силу, установлен факт нарушения администрацией муниципального образования, выразившейся в бездействии и нарушении права на информацию, у последнего имеются законные основания требовать компенсации морального вреда [7].

Статья 13.27 КоАП РФ содержит ответственность за нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет», которая регламентирована в ч.2 статьи.

Часть 2 ст. 13.27 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом. Ответственность за совершение административного правонарушения возлагается на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Так, постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 17.08.2023 № П16-1674/2023 подтверждена правомерность привлечения к ответственности по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ министра строительства Сахалинской области за нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности госорганов и ее размещению в сети «Интернет». Нарушение выразилось в неисполнении обязанности по размещению

информации о результатах проверок, проведенных министерством с 2022 года, обзоры принятых в 2022 году обращений на личном приеме, обобщенная информация о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах, согласно ст. 13 Закона № 8-ФЗ [40].

Законодатель предусмотрел два состава административных правонарушений обеспечивающих защиту конституционных прав граждан на информацию. По своему юридическому составу и его непосредственному правоприменению, как мы можем видеть, два состава административных правонарушений прежде всего в качестве субъектов правонарушений выделяет органы публичной власти и их должностных лиц, что говорит о том, что субъект правоотношений - специальный, на которого возложены публично-значимые функции по предоставлению информации и исполнению установленных требований законодательства.

Уголовная ответственность как гарантия защиты права на информацию служит более сильной мерой защиты, в системе уголовной ответственности за нарушение конституционных прав в силу тяжести последствий и опасности общественных последствий. Статья 140 УК РФ предусматривает ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации [51].

Объективная сторона рассматриваемого состава преступления включает деяния, которые могут быть совершены как путем действия, так и путем бездействия. Содержание преступления с объективной стороны заключается в выполнении одного из альтернативных деяний:

- отказе в предоставлении гражданину информации;
- уклонении должностного лица от предоставления информации;
- предоставлении заведомо неполной информации;
- предоставлении заведомо ложной информации.

Состав преступления предусмотренный ст. 140 УК РФ - материальный. В качестве обязательного признака он предусматривает последствие в виде причинения вреда правам и законным интересам гражданина, однако в диспозиции статьи последствия не конкретизированы, но к их числу мы

можем отнести, например, причинение материального ущерба, морального вреда либо причинение иного вреда правам и законным интересам человека.

Субъект преступления по ст. 140 УК РФ, равно как и в положениях ст. 5.39, 13,27 КоАП РФ - специальный. Им являются должностные лица органов публичной власти, в компетенцию которых входит предоставление соответствующей информации.

Гражданская ответственность в системе гарантированности права граждан на доступ к информации по сути находится на стыке с элементом административной правосубъектности органов публичной власти-ответственностью. Гражданская ответственность органов публичной власти является одним из важных элементов определяющих их правовой статус в системе правоотношений. По утверждению Е.А.Суханова: «гражданско-правовая ответственность имеет имущественное содержание, а ее меры (гражданско-правовые санкции) носят имущественный характер. Тем самым эта гражданско-правовая категория выполняет функцию имущественного (экономического) воздействия на правонарушителя и становится методом экономического регулирования общественных отношений» [49, с.425].

Гражданско - правовая ответственность за неправомерный отказ в предоставлении доступ к информации выступает одним из элементов механизма защиты права на информацию. Законодатель выделяет этот вид ответственности опираясь на общие положения гражданского законодательства, предусматривающего ответственность за причинение имущественного или неимущественного ущерба субъектам правоотношений, для которых наличие информации и доступ к ней обеспечивает возможность функционирования, осуществления гражданско-правовых правомочий и обязанностей в гражданско-правовых отношениях. Статья 1069 ГК РФ предусматривает, что: «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или

иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования» [14].

Так, постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2014 № 17АП-4063/2014-ГК по делу № А60-38438/2013 отказано в удовлетворении требований о защите деловой репутации, взыскании убытков и нематериального вреда из-за размещенной Территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Свердловской области в силу которой информация о наличии в действиях ООО признаков мошенничества является недостоверной и противоречит ст. 4 Закона №- 8 ФЗ [42].

Гарантии в системе отношений по обеспечению защиты права на доступ к информации служат одним из элементов механизма обеспечения права на доступ к информации. Они являются условием защиты субъектов различных видов правоотношений, в которых информация является объектом взаимодействия органов публичной власти как административно-властных субъектов - с одной стороны, и пользователей - с другой стороны.

Нормативные положения законодательства регламентируют условия защиты нарушенного права, являясь одновременно выражением соответствующего способа защиты нарушенного права: административно-правовым, судебным порядком защиты.

Защита служит положениям основного закона государства предусматривающего обеспечения требования приоритета прав и свобод и право на судебную защиту. Система защиты представлена всеми видами судопроизводства регламентированными основным законом государства, что формирует именно возможность защиты не только в порядке административного, уголовного судопроизводства, но и в рамках гражданского, арбитражного судопроизводства, которые являются приоритетными формами защиты. Гарантии защиты нарушенного права

выступают условием не только защиты, но и подтверждением незаконности отказа в доступе к информации и ее получения. Регулирование гарантий возлагает обязанность прежде всего на органы публичной власти являясь административным принуждением, направленным на обеспечение процесса правоприменения и формирование ответственности органов публичной власти в структуре обеспечения конституционной гарантии права на информацию. Гарантии защиты права на доступ к информации имеют системный характер, регламентированный в ряде нормативно-правовых актов имеющих отраслевой характер регулирования различных правоотношений, а также непосредственно в актах детализирующих доступ к информации.

Административный способ защиты нарушенного права несмотря на его наличие в системе законодательства не обладает в полной степени характеристикой объективности при рассмотрении вопроса, так как при анализе фактических обстоятельств, соответствующие должностные лица будут подвержены влиянию «корпоративной этики», поэтому объективный принципа рассмотрения не будет реализован в полном объеме как при рассмотрении заявления в порядке судопроизводства.

Подводя итог анализу, проведенному в параграфе, укажем следующее.

Правомочие защиты нарушенного права на доступ к информации в соответствующих видах защиты, в рамках административного способа защита и видов судопроизводств, регламентированных основным законом и отраслевыми кодексами, была сформирована системную форма защиты права на информацию. Механизм защиты нарушенного права на доступ к информации функционирует в системе механизма обеспечения доступа к информации, образуя единое целое и фактически формируя систему правомочий: право на доступ к информации и право на защиту при нарушении права. Гарантии защиты права на доступ к информации – безусловный и приоритетный фактор доступа к информации.

3.3 Основные направления совершенствования обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Процесс правоприменения действующих федеральных законов является отражением качества законодательной техники и совершенства законодательных актов. Судебная практика по разрешению споров связанных с доступом к информации о деятельности органов публичной власти также является отражением процесса правоприменения, что позволяет судить о реализации положений закона непосредственно при взаимодействии органов власти и субъектов правоотношений.

Исследование темы настоящей работы позволило выявить актуальные вопросы фактически и юридически являющиеся правовыми пробелами в законе, соответственно требующие внесения изменений. Речь идет о системе принципов правового регулирования доступа к информации о деятельности органов публичной власти. Закон содержит перечень принципов, являющийся закрытым в настоящее время перечнем. Однако проведенный анализ в предыдущих параграфах показывает, что перечень принципов нуждается в дополнении и уточнении новыми характеризующими процесс доступа к сведениям принципами.

Ранее, мы указали, что принцип достоверности должен быть дополнен таким принципом как актуальность. Категории «достоверность» и «актуальность» являются взаимосвязующими в части обеспечения субъектов сведениями, которые должны в полной мере отвечать, быть охарактеризованы как истинными и своевременными в настоящее или в ближайшее время. Судебные прецеденты также подтверждают, что органами прокуратуры выявляется неактуальная информация на сайтах органов власти.

Так, постановлением Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01.06.2023 № 16-2420/2023 при подтверждении обоснованности привлечения главы администрации к административной ответственности по

ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ было указано также, что при проведении прокурорской проверки была выявлена неактуальная информация датируемая ноябрем 2017 г., не действует ссылка на план график размещения муниципальных закупок, запрашиваемая страница не существует в Единой информационной системе в сфере закупок [41].

Дополнительно, полагаем, что принципы должны быть дополнены принципом, который звучит следующим образом:

«Предоставление информации в полном объеме, исключая формальный подход, связанный с реализацией правом на доступ к информации».

Введение данного принципа обусловлено необходимостью защиты реализации права на информацию в части получения сведений от должностных лиц органов публичной власти, которая должна быть охарактеризована с точки зрения ее полноты и содержательности, под которой мы понимаем именно совокупность сведений, которая будет удовлетворять требованиям предъявляемые субъектом к информации, т.е. это будут сведения не «в трех строчках». Ибо зачастую должностные лица органов публичной власти предоставляют сведения, которые не могут в полной мере удовлетворить требованиям субъектов, т.е. фактически сведения не являются полными, в обиходе они могут быть охарактеризованы как «отписка», что фактически будет нарушать право на доступ к информации. Последующий запрос информации по тому же вопросу не может быть удовлетворен, ибо должностные лица могут отказать на основании положений закона в силу факта ранее представлявшейся информации.

Целесообразно учитывать не только фактор простой отписки, но и многочисленных переадресаций в силу некомпетентности сотрудников при предоставлении сведений, что формирует негативный образ органов публичной власти в лице субъектов правоотношений при реализации права и их фактических бездействий.

Еще одним из принципов, которые предлагается ввести в систему принципов регламентированных в ст. 4 закона № 8-ФЗ является принцип:

«Запрета на создание незаконных, необоснованных, дискриминационных препятствий в реализации права на доступ к информации».

Введение данного принципа достаточно целесообразно, ибо должностные лица органов публичной власти злоупотребляют своими полномочиями в части предоставления права на доступ к информации, что влечет нарушение права.

Так, апелляционным определением Челябинского областного суда от 19.09.2016 по делу № 11-14163/2016 было подтверждено, что главой администрации местного самоуправления создавались необоснованные препятствия в реализации права регламентированного в ст. 18 Закона № 8 –ФЗ посредством присутствия на коллегиальном совещании в органе местного самоуправления, мотивируя это вынесением ответчиком соответствующего распоряжения вводящего запрет [9].

В апелляционном определении Московского областного суда от 28.06.2017 по делу № 33а-19659/2017 было подтверждено, что заявителю были созданы необоснованные, дискриминационные условия связанные с невозможностью реализации им права регламентированного в ст. 18 Закона № 8 –ФЗ, ибо на основании Регламента Совета депутатов на открытых заседаниях вправе присутствовать представители органов прокуратуры, депутаты Московской областной Думы, представители аккредитованных СМИ, лица, приглашенные на заседание Совета депутатов. При этом истец неоднократно направлял запрос для подтверждения права присутствия на заседаниях, в чем было отказано [6]. Судебные прецеденты являются достаточно наглядным примером подтверждающим, что право на доступ к информации ограничивается в силу необоснованного волеизъявления, которое не основано на положениях публичного права. Органы местного самоуправления, если мы обратимся ко второму прецеденту, самостоятельно

с учетом положений закона определили в муниципальном нормативном акте перечень субъектов имеющих право присутствовать на заседаниях, однако грубо нарушили не только положения закона и прежде всего положения основного закона о праве субъектов на доступ к информации. Нормативным актом был определен перечень субъектов в котором не отражен статус граждан, как главных субъектов реализации права на получение права согласно основному закону государства. Таким образом, мы можем констатировать, что должностные лица при принятии нормативного акта поставили юридическое содержание и юридическую силу, статус нормативного акта выше основного закона государства и непосредственного федерального закона, что является недопустимым в системе регулируемых правоотношений.

Еще одним из принципов, который считаем целесообразно ввести в систему принципов закона № 8-ФЗ является принцип:

«Персональной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за размещение и предоставление информации».

Ответственность должностных лиц является одним из важнейших условий в системе правоотношений и механизме реализации права на доступ к информации, ибо реализация правоотношений без условий ответственности будет являться простой декларацией.

Для субъектов правоотношений, пользователей информацией вопрос ответственности должностных лиц предоставляющих информацию, которая зачастую не отвечает требованиям достоверности, актуальности приобретает особое значение, ибо достаточно часто пользователи получают сведения не в полном объеме.

Примеры судебной практики достаточно четко показывают грубое нарушение законодательства. Введение дополнительных принципов в систему принципов должно быть дисциплинирующим фактором для должностных лиц органов публичной власти при создании и введении в

действие правовых актов для обеспечения реализации права и формировании внутреннего психологического ориентира на ответственность за совершаемые действия в целях реализации права.

В предыдущих параграфах мы приводили примеры из судебной практики, отражающие процесс как удовлетворения требований по доступу к информации, так и непосредственно процесс защиты данного права посредством проведения прокурорских проверок и последующей подачи искового заявления в порядке административного судопроизводства.

Актуальным является вопрос о реализации положений закона № 8-ФЗ органами местного самоуправления при наличии всех существующих возможностей, прежде всего технологических, информационных. Однако положения закона не исполняются в полной мере, что влечет отсутствие обязательной к размещению информации в соответствии с законодательством, соответственно встает вопрос о соблюдении прав субъектов органами местного самоуправления, т.к. они являются уполномоченными в соответствии с законодательством органами размещать информацию. Этот аспект формирует вопросы об эффективности деятельности органов местного самоуправления в целом и в процессе реализации полномочий по реализации права на доступ к информации.

Эффективность органов местного самоуправления является одной из важнейших характеристик их деятельности. Правовой основой эффективности органов местного самоуправления является ст.18.1 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Детализация перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается согласно указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Критерии эффективности деятельности органов местного самоуправления являются признаками, которые раскрывают виды

определенных отношений, признаваемых приоритетными в целях социально-экономического развития территории местного самоуправления. По утверждению О.А. Ежуковой: «Решение задачи повышения эффективности публичной власти предполагает формирование механизмов оценки эффективности функционирования этой системы. Для этого необходимо создание правового инструментария, релевантного вызовам и задачам современного исторического момента. Обеспечение притока населения в сельскую местность и сохранение положительной динамики в данной области во многом будет зависеть от того, насколько органы публичной власти в регионах смогут создать комфортные условия для жизни населения, главным образом молодежи (с точки зрения наличия жилья, рабочих мест и социальной инфраструктуры)» [16, с.12].

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления – это процесс анализа совокупность наиболее приоритетных сфер, оценку которых государство считает важным показателем в развитии местного самоуправления.

В настоящее время количество критериев оценки эффективности составляет 27. Оценка эффективности проводится по следующим наиболее важным и значимым социально – экономическим сферам:

- экономическое развитие;
- образование;
- культура;
- физическая культура и спорт;
- жилищное строительство и ЖКХ.

С учетом действующей практики, показывающей неисполнение требований законодательства и подаваемых исков к органам местного самоуправления, считаем целесообразным включить в перечень критериев эффективности обеспечение процесса реализации доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, что должно положительно сказаться на процессе исполнения как закона № 8-ФЗ, так и закона

№ 131 - ФЗ, реализующего положения об оценке эффективности их деятельности. Предлагаемая рекомендация как один из взаимосвязанных и опосредованных способов совершенствования обеспечения доступа граждан к информации позволит обеспечить реализацию положений законодательства.

В теории, авторы также полагают, что: «расширение условий открытости и доступа к информации органов местного самоуправления может быть осуществлено за счет внесения изменений в положения п. 7 ч.1 ст. 17 закона № 131-ФЗ о возложении на органы местного самоуправления дополнительной обязанности связанной с созданием официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» [26, с.68].

Муниципалитеты должны в полной мере осуществлять возложенные на них полномочия по обеспечению принципа информационной открытости в обществе и государстве, ибо невозможность доступа к сведениям влечет не только нарушением конституционного права, но и не возможность реализации права на получение сведений об оказываемых муниципальных услугах в отношении граждан и юридических лиц.

Все сказанное выше показывает актуальность вопросов реализации органами местного самоуправления положений закона № 8 - ФЗ в полном объеме в целях реализации права на доступ к информации.

В работе нами были приведены примеры судебной практики, однако, данные примеры показывают лишь малую часть решений, по которым требования были удовлетворены. Но, зачастую большая часть решений противоположна и показывает отказ судов в удовлетворении требований по реализации права на доступ к информации.

В связи с этим, полагаем, целесообразным является принятие Верховным Судом Российской Федерации Пленума дающего разъяснения о реализации конституционного права на доступ к информации. В настоящее время, анализ и обобщение судебной практики в целях единообразного применения законодательства по данному вопросу является необходимым

условием реализации права и действительно формирования единой практики, которая обеспечит защиту права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, и который кстати не осуществлен.

Полномочия Верховного Суда в этой части регламентированы положениями ч.3 ст.5 ФКЗ от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации». Одновременно необходимо добавить, что ВС РФ ранее уже принял соответствующее постановление Пленума о доступе к информации о деятельности судов.

С учетом широкого процесса информатизации и цифровизации процессов управления в государстве, информирование субъектов правоотношений органами публичной власти в новых условиях приобретает иной характер, условия реализации которого также должны быть понятны и разъяснены судам, наряду с анализом полномочий органов власти в части обеспечения способов, форм, правомочий пользователей, которые не должны испытывать на себе дискриминационные процессы, связанные с доступом к информации.

К числу направлений совершенствования обеспечения доступа граждан к информации необходимо отнести усиление внутриведомственного контроля и прокурорского надзора.

Этот процесс касается как непосредственного исполнения требований законодательства при обращении граждан, так и в рамках внутриведомственных проверок и надзорных проверок органами прокуратуры.

Анализ судебной практики в ходе написания работы показал, что органы прокуратуры при проведении прокурорских проверок выявляют значительное число случаев неразмещения на официальных сайтах информации подлежащей обязательному размещению в соответствии со ст. 13 Закона № 8-ФЗ и положений федерального законодательства, например, о проводимых проверках, что влечет соответственно привлечение

должностных лиц к административной ответственности и обращение органов прокуратуры в суды с административными исковыми заявлениями.

Подобные факты свидетельствуют о прямом нарушении требований федерального законодательства и конституционного права пользователей информацией составляющих элемент их правового статуса

Анализ положений судебной практики нормы ст.13.27 КоАП РФ показывает, что санкция за совершенное административное правонарушение составляет как правило 3 тыс. руб., что достаточно мало, и как правило, даже при таком размере штрафов, виновное лицо при наличии доказанного факта вины за совершенное правонарушение по не размещению информации обжалует его. В этом случае, полагаем, что размеры штрафов должны быть увеличены, что должно стать дополнительным дисциплинирующим и стимулирующим фактором для должностных лиц органов публичной власти. Ибо неразмещение информации напрямую влияет на права граждан не только в части реализации конституционного права, но и на реализацию иных прав, которые они реализуют посредством получения информации от органов публичной власти.

В контексте анализа административной ответственности по ст. 13.27 КоАП РФ, хотелось бы возвратиться к такому вопросу как достоверность предоставляемой информации. Статья не содержит ответственность за качество предоставляемой информации, т.е. ее достоверность, актуальность, что можно расценивать как пробел и как нарушение права на доступ к информации в части передачи сведений пользователю при обращении с запросом непосредственно в органы публичной власти. Полагаем, что ст.13.27 должна быть дополнена ч.1.1. регламентирующей административную ответственность за размещение информации не соответствующей принципу достоверности:

«1.1.Размещение или предоставление недостоверной и неактуальной информации должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления».

Рекомендация, связанная с включением в состав ст.13.27 КоАП РФ нового состава административного правонарушения позволит обеспечить защиту, ответственность должностных лиц и развитие доступа к информации.

Представленные в настоящем параграфе направления совершенствования обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти касаются как положений непосредственно закона в части регулирования системы принципов правоотношений, так и практики применения и ответственности.

Рекомендации, которые были сформулированы нами по окончании проведения исследования вопросов, вынесенных в содержание работы, отражают существующие реалии процесса правоприменения положений Закона № 8 - ФЗ в судебной практике, которая показывает на основании фактических обстоятельств обеспечение органами публичной власти реализации права на доступ к информации.

В настоящее время, вопросы обеспечения права на доступ к информации через внесения изменений в систему принципов и регулирования административной ответственности должностных лиц остаются приоритетными, ибо достоверность и актуальность сведений размещаемых в сети «Интернет» и предоставляемых пользователям информации должны обеспечить не только соблюдение конституционного права, но и возможность участия пользователей информацией в других правоотношениях, защите своих прав исходя из полученных сведений от должностных лиц органов публичной власти.

Заключение

В магистерской работе нами были рассмотрен вопрос об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило провести полный анализ реализации конституционного права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в контексте детализации данного права в положениях федерального законодательства и судебной практики.

Информация - совокупность сведений в процессе функционирования общества и деятельности органов публичной власти неотъемлемый фактор обеспечивающий возможность знать и понимать сущность происходящих событий, явлений, происходящих социальных, экономических, политических процессов, имеющих значение как для гражданина – члена общества, так и органов власти различного уровня. Говоря об информации в обществе и государстве, мы говорим о взаимодействии двух факторов – субъектов применительно к объекту отношений влияющему на действия субъектов, содержание правоотношений.

Право на информацию как конституционное гарантировано положениями основного государства, оно обеспечено не только как непосредственная гарантия, но и непосредственными гарантиями регламентированными основным законом государства и федеральным законодательством. Гарантия реализации права на доступ к информации возлагает на органы публичной власти процесс формирования системы ответственности за нарушение конституционного права.

Реализация конституционного права подтверждена системой нормативных актов регламентирующих право на доступ к информации граждан и непосредственный процесс взаимодействия с органами власти в рамках положений этих актов, организационно-распорядительные условия размещения информации исходя из ее общедоступного характера.

Доступ к информации в действующем законе представлен в виде соответствующих способов и форм. Их наличие в законодательстве позволяет пользователям информации определить альтернативу своим действиям в целях реализации принадлежащего права. Способы получения информации отражают юридически активные действия по реализации конституционного права представленного триадой полномочий: право-действие, право-требование, право-притязание. Нормативное регулирование реализации права на доступ к информации обеспечено теми формами, которые государство определило в качестве наиболее приоритетных, коими прежде всего является общедоступная информация, которую пользователи имеют право получить посредством обращения к должностным лицам органов публичной власти, визуального восприятия на официальных сайтах органов власти в сети «Интернет».

Право на доступ к информации органов публичной власти реализуемое в системе исследуемых отношений обеспечено правомочиями предоставленных пользователям. Каждый пользователь вправе использовать соответствующие правомочия для того, чтобы участвовать в правоотношениях где соответствующему правомочию корреспондирует обязанность должностных лиц органов публичной власти обеспечить исполнение требований закона в части предоставления соответствующей информации и обеспечения права посредством выбранного способа.

Защита права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти обеспечена системой гарантий и ответственностью в отраслевых кодексах. Гарантии нарушенного права являются условием функционирования действующего права и его реализации в процессе правоприменения, где ответственность, как институт права в целом и в системе отраслевых нормативных актах осуществляет защиту права на доступ к информации исходя из конструирования составов правонарушений и общественной опасности совершенных неправомерных действий.

Проведенное исследование в совокупности анализа положений закона № 8 - ФЗ и судебной практики позволило определить существующие на данный момент пробелы в реализации права на доступ к информации, как в его теоретической части, так и в законодательном регулировании. По результатам проведенного исследования нами были сделаны следующие выводы в виде рекомендаций по совершенствованию права на доступ к информации:

- предлагается следующее определение понятия «право на доступ к информации»: «Право на доступ к информации представляет собой совокупность норм публично правового и частноправового регулирования отношений по комплексной системе юридически значимых действий субъектов правоотношений, выражающихся в поиске, получении, передаче, передаче, производстве и распространении информации с одной стороны и обеспечении системы гарантий и ответственности за нарушение права со стороны государства с другой стороны»;

- предложено определение понятия «достоверность информации» как одного из принципов: «Достоверность информации - юридическая характеристика соответствия сведений требованию истинности, точности, непротиворечивости, подтвержденные в процессе сбора и анализа сведений»;

- в качестве рекомендации реализации принципа достоверности информации в виде его нормативного выражения предлагается отразить критерии достоверности предоставляемой информации по запросу и ее размещения в сети «Интернет» в постановлении Правительства Российской Федерации;

- предлагается дополнить систему принципов обеспечения доступа к информации изложенными в ст.4 Закона № 8-ФЗ следующими дополнительными принципами:

- предоставление информации в полном объеме, исключая формальный подход, связанный с реализацией правом на доступ к информации;

– запрет на создание незаконных, необоснованных, дискриминационных препятствий в реализации права на доступ к информации;

– персональная ответственность должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за размещение и предоставление информации.

– в качестве критерия эффективности деятельности органов местного самоуправления предлагается ввести критерий оценки эффективности обеспечения процесса реализации доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, что должно положительно сказаться на процессе исполнения как закона № 8-ФЗ, так и закона № 131-ФЗ, реализующего положения об оценке эффективности их деятельности.

Анализ судебной практики по применению положений закона № 8-ФЗ показал, что актуальным остается вопрос принятия Верховным Судом Российской Федерации Пленума на основе анализа и обобщения судебной практики о разъяснения процесса правоприменения положений законодательства о доступе к информации о деятельности органов публичной власти реализации конституционного права на доступ к информации. Необходимость принятия подобного Пленума вызвана обеспечением процесса формирования единой практики, которая обеспечит защиту права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

Анализ положений судебной практики применения нормы ст.13.27 КоАП РФ показывает, что санкция за совершенное административное правонарушение составляет от 3 до 5 тыс. руб., что достаточно мало, и как правило, даже при таком размере штрафов, виновное лицо при наличии доказанного факта вины за совершенное правонарушение по не размещению информации обжалует его. В этом случае, полагаем, что размеры штрафов должны быть увеличены, что должно стать дополнительным

дисциплинирующим и стимулирующим фактором для должностных лиц органов публичной власти.

Одновременно, предлагается дополнить ст.13.27 КоАП РФ ч. ч.1.1. регламентирующей административную ответственность за размещение информации не соответствующей принципу достоверности: «1.1.Размещение или предоставление недостоверной и неактуальной информации должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления».

Предложенные нами выводы и соответственно рекомендации на основе проведенного исследования являются отражением выявленных теоретических и практических проблемных вопросов, которые требуют разрешения, в том числе посредством внесения изменений и дополнений в действующий Закон № 8-ФЗ.

Примеры судебной практики, отраженные в исследовании показывают развитие института права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. Выявленные проблемы правового регулирования и предложенные рекомендации направлены на исключение аспектов связанных с толкованием положений законодательства, которые могут возникнуть в процессе применения законодательства. Правовое регулирование исследуемых отношений должно формироваться на основании теоретических исследований и правоприменительной практики, которые в совокупности могут дать ответ о необходимости регулирования и защиты права на доступ к информации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. М. : Норма: ИНФРА-М, 2021. 864 с.
2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. 640 с.
3. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 04.10.2017 по делу № 33а-16302/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 13.09.2018 по делу № 33-13221/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Апелляционное определение Московского городского суда от 26.05.2016 по делу № 33-20649/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Апелляционное определение Московского областного суда от 28.06.2017 по делу № 33а-19659/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 04.02.2015 по делу № 33-584/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 17.02.2022 № 33-4278/2022 по делу № 2-951/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 19.09.2016 по делу № 11-14163/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М. : Норма, 2018. 767 с.
11. Безруков А.В. Конституционное право России. М. : Юстицинформ, 2015. 304 с.
12. Братановский С.Н., Лапин С.Ю. Конституционные аспекты права на доступ к информации // Российская юстиция. 2017. № 7. С.2 – 5.
13. Глебова Ю.И. Конституционно-правовые гарантии права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Аграрное и земельное право. 2019. № 2. С.15–18.

14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023). URL: <https://rulaws.ru/gk-rf-chast-2/> (дата обращения: 09.12.2023).

15. Дамм И.А., Роньжина О.В., Акунченко Е.А., Волкова М.А., Корхов А.В. Открытость и доступность информации о правотворческой деятельности органов местного самоуправления в России // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 85 – 97.

16. Ежукова О.А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С.7 – 12.

17. Зверев А.В. Об административной ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан // Административное право и процесс. 2017. № 4. С.34 – 37.

18. Казанцева О.Л. Порядок официального опубликования нормативных правовых актов как источник российского права // Юристлингвистика. 2021. № 22. С.13 – 17.

19. Клишас А.А. Теория государства и права. М. : Статут, 2019. 512 с.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023). URL: <https://rulaws.ru/koap/> (дата обращения: 09.12.2023).

21. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. № 237. 25 декабря.

22. Кузнецова О. А. Административный порядок защиты гражданских прав // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 42 – 58.

23. Куртяк И.В. Официальное опубликование нормативных правовых актов: вопросы теории и практики // Административное право и процесс. 2022. № 12. С.23 – 26.

24. Лукашева Е.А. Права человека: учебник. М. : Норма: ИНФРА–М, 2011. 560 с.
25. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М. : Изд-во «Дело», 2022. 528 с.
26. Михеев Д.С. Информационная открытость деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С.64 – 68.
27. Нудненко Л.А. Конституционно-правовая природа права личности на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С.26 – 29.
28. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы правовой регламентации конституционного права гражданина на информацию // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С.40 – 44.
29. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023). URL: <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-02.05.2006-N-59-FZ/> (дата обращения: 09.12.2023).
30. О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. URL: <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-konstitutsionnyy-zakon-ot-06.11.2020-N-4-FKZ/> (дата обращения: 09.12.2023).
31. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023). URL: <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-17.01.1992-N-2202-1/>(дата обращения: 09.12.2023).
32. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 02.11.2023). URL: <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-27.07.2006-N-149-FZ/> (дата обращения: 09.12.2023).

33. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022). URL: <https://rulings.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-09.02.2009-N-8-FZ/> (дата обращения: 09.12.2023).

34. Об обязательном экземпляре документов [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023). URL: <https://rulings.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-29.12.1994-N-77-FZ> / (дата обращения: 09.12.2023).

35. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р. URL: <https://rulings.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-30.01.2014-N-93-r/> (дата обращения: 09.12.2023).

36. Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 06.03.1997 № 188 (ред. от 13.07.2015). URL: <https://rulings.ru/president/Ukaz-Prezidenta-RF-ot-06.03.1997-N-188/> (дата обращения: 09.12.2023).

37. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2008. 859 с.

38. Петрин И.В., Авдеев Д.А. Открытость информации в деятельности государственных органов // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С.23 – 27.

39. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.12.2021 № Ф06-10461/2021 по делу № А12-2627/2021//СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 17.08.2023 № П16-1674/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

41. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01.06.2023 № 16-2420/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

42. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2014 № 17АП-4063/2014-ГК по делу № А60-38438/2013//СПС «КонсультантПлюс».

43. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2017 № 13АП-34265/2016 по делу № А56-53997/2016 //СПС «КонсультантПлюс».

44. Сабаева С.В. Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга состояния их защищенности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С.12 – 19.

45. Савоськин А.В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // Lex russica. 2019. № 10. С.71 – 83.

46. Сафоненков П.Н. Административное принуждение как вид государственного принуждения // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С.493 – 499.

47. Снежко О.А. Обеспечение права на достоверную информацию в цифровом пространстве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С.38 – 43.

48. Стёпин А. Б. Критерии и условия реализации административно-правовых способов защиты гражданских прав субъектов малого и среднего предпринимательства // Юрист. 2019. № 6. С.44 – 49.

49. Суханов Е.А. Российское гражданское право. Учебник. В 2 т. Т.1 Общая часть. Вещное право. М. : Статут, 2010. 958 с.

50. Травников Н.О. О правомочиях, образующих право на информацию // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С.48 – 55.

51. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.11.2023). URL: <https://rulaws.ru/uk/>(дата обращения: 09.12.2023).

52. Устюжанина Е.В. Принцип достоверности информации: постановка проблемы // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4. С. 47 – 52.

53. Черепанов В.А. Конституционное право России. М. : Норма; ИНФРА-М, 2016. 367 с.

54. Afzal Jamil. Federal and provincial legislation regarding «Right to Information» for good governance in Pakistan // Discover Global Society. 2023. №.10. P.3 – 10.

55. Lazić Radojica, Dragić Jelena. Free access to information of public importance in theory and practice in the Republic of Serbia // Socioloski pregled. 2021. № 55(4). P. 1648 – 1673.

56. Liambomba D.Y. The Right of Access to Public Information: Human Rights Issues, Transparency and Good Governance// Constitutionale. 2023. № 4(1). p.1 –28.

57. Manova B.B. The conflicting implications of the right to information as recognised by public international law // International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION. 2018. Vol. XXIV. № 2. 24(2). P.212 – 220.

58. Tyborowska P. Basic regulations of access to public information at the constitutional and statutory level in the legal order of European union member states // Roczniki Administracji i Prawa. 2021. № 2 2(XXI). P.37 – 52.