

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина» (МГЮА)
Оренбургский институт (филиал)**

Кафедра конституционного и международного права

Ю.И. Глебова

**ПРАВО ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Учебное пособие

2-е издание, переработанное и дополненное

Оренбург - 2022

УДК 342(02)
ББК 67.400я73
Г53

Печатается по решению Редакционного совета Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Рецензент:

А.И. Соколова, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук, доцент.

Глебова, Юлия Ивановна.

Г53

ISBN 978-5-6042493-7-6

Право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России: учебное пособие / Ю.И. Глебова. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – 96 с.

Учебное пособие предназначено для бакалавров, студентов и магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», аспирантов и соискателей ученых степеней по научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

УДК 342(02)
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-6042493-7-6

© Глебова Ю.И., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Право граждан на информацию и местное самоуправление.....	7
§ 1. Общая характеристика правового регулирования отношений в сфере информации.....	7
§ 2. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления	15
Вопросы для самопроверки.....	33
Глава 2. Механизм информирования граждан об организации и деятельности местного самоуправления.....	33
§ 1. Источники получения гражданами информации.....	33
§ 2. Способы доступа граждан с информации.....	42
§3. Запрос как способ доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в содержании конституционного права граждан на обращение.....	51
Вопросы для самопроверки.....	66
Глава 3. Особенности правового регулирования информирования граждан в условиях информационно-технологических инноваций.....	66
§ 1. Роль «электронного правительства в обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления	66
§ 2. Государственные и муниципальные услуги и доступ к информации.....	75
§ 3. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на информацию в условиях информатизации.....	85
Вопросы для самопроверки.....	95
Библиографический список.....	96

Введение

В настоящее время в России в свете реформирования местного самоуправления все большее значение приобретает обеспечение права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления. Формируется новая модель местного самоуправления – основанная на открытости, прозрачности деятельности органов муниципальной власти. Однако, если на федеральном уровне (отчасти – региональном) проблемы, связанные с обеспечением права граждан на информацию об организации и деятельности государственной власти, исследуются, решаются, то научному анализу этого вопроса в сфере деятельности местного самоуправления уделяется недостаточное внимание. Не учитывается такой важный факт: местное самоуправление – это власть, которая максимально приближена к населению, ставит своей целью решение его насущных проблем. Поэтому информационная открытость должна стать основой взаимодействия органов местного самоуправления с населением. В связи с этим возрастает необходимость научного исследования права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России.

Современное состояние обеспечения права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления на муниципальном уровне нуждается в существенном реформировании. Одним из главных недостатков его правового регулирования является, несмотря на принятие Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,¹ отсутствие целостной системы гарантий доступа к открытой информации. Объективно же необходимы информирование и самоинформирование, открытость информации и доступ к ней граждан, баланс информационной открытости и закрытости в контексте единства классической парадигмы научного познания и правового регулирования информационного поля.

Обеспечение права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления обусловлено:

-пониманием того, что право граждан на указанную информацию – потенциальное средство и одно из условий защиты интересов граждан, гармонизации интересов муниципального образования, развития принципов социального партнерства;

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02. 2009 № 8-ФЗ (в редакции от 30.04.21 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

- важностью положения о том, что от гарантирования права граждан на информацию об организации и деятельности органов местного самоуправления зависит эффективность развития местного самоуправления, его адекватность интересам местного населения;

- нарастающей потребностью в регулировании информационного взаимодействия между субъектами самоуправления с целью формирования и осуществления грамотной муниципальной информационной политики;

- необходимостью научного осмысления многосложных аспектов информационных процессов, особенно на уровне права граждан на информацию;

- задачей своевременного обеспечения доступа граждан к информации в сфере деятельности местного самоуправления.

На сегодняшний день нельзя однозначно утверждать, что право гражданина на информацию в целом является малоизученным. Существуют работы, в которых рассматривается право человека и гражданина на информацию либо отдельные аспекты его реализации. К ним относятся отечественные научные труды С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Ю.М. Батурина, Н.С. Бондаря, Б.И. Габричидзе, Ю.А. Дмитриева, А.А. Златопольского, В.Д. Зорькина, В.Г. Кабышева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, А.А. Сергеева, А.А. Снытникова, Б.А. Страшуна, Л.В. Туманова. В числе зарубежных авторов этими проблемами занимались К. Вилер, Кристин М. Марвик, Норман Дорсен, Т.Эмерсон.

Отдельные правовые проблемы регулирования отношений по поводу информации и информатизации отражены в работах А.Б. Венгерова, А.А. Воротникова, В.А. Кряжкова. Право граждан на информацию в свете развития информационных систем в обществе изучались в исследованиях И.Л. Бачило, В.А. Копылова, А.В. Черных, а с точки зрения общетеоретических позиций в работах А.В. Малько, Е.С. Лисицыной.

После принятия Конституции РФ 1993 года активизировались исследования в сфере правового регулирования информации в обществе (М.И. Рассолов), в том числе в связи с информационной безопасностью (И.К. Корнеев, В. Лопатин, Е.А. Степанов, А.А. Фатьянов, И.А. Юрченко).

Появились работы, посвященные гарантиям и механизму реализации права граждан на информацию (В.Н. Монахов, В.С. Хижняк, С.Н. Шевердяев).

Принципам информационной открытости органов власти, в том числе органов местного самоуправления посвящены работы В.И. Фадеева, Ю.В. Корзунова, Н.Ю. Корченковой, Р.А. Сафарова.

Правовые аспекты доступа к информации об организации и деятельности местного самоуправления представлены в исследованиях И.М. Дзялошинского.

Управлению информационными процессами в системе муниципальной власти посвящены работы Н.В. Лесновой.

Признавая важность вклада этих и многих других ученых в разработку вопросов, касающихся права человека и гражданина на информацию в Российской Федерации, необходимо, тем не менее, отметить слабую изученность коммуникативной сферы муниципального образования в целом, а также информационного взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

Кроме того, с учетом не только бурно развивающейся жизни, усваивающей и осваивающей потенциал средств информатизации, Интернета, но и с учетом эволюции законодательства в этой области, охватывающего и сферу местного самоуправления, связана необходимость написания данного учебного пособия.

В настоящем учебном пособии исследованы такие актуальные вопросы, как общая характеристика правового регулирования отношений в сфере информации; конституционно-правовые основы права граждан на информацию об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Автор предлагает понимать информационную открытость как принцип организации и деятельности местного самоуправления. Во второй главе предложен механизм информирования граждан об организации и деятельности местного самоуправления. В третьей главе впервые рассматриваются особенности правового регулирования информирования граждан в условиях информационно-технологических инноваций.

Учебное пособие базируется на новейшем законодательстве, регулирующем доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В настоящем пособии оно приведено по состоянию на 01 июля 2022 г.

При написании пособия автор учитывал связь конституционного, муниципального, информационного права и общетеоретические вопросы юриспруденции, с целью формирования нового поколения юристов и всех, кто трудится в сфере формирования современной информационно активной модели общества.

Глава 1. Право граждан на информацию и местное самоуправление

План

§ 1. Общая характеристика правового регулирования отношений в сфере информации

§ 2. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

§ 1. Общая характеристика правового регулирования отношений в сфере информации

Конституционное право на информацию выступает как многозначное явление, исследование которого открывает множество сторон для обсуждения, охватывая политическую, социальную, экономическую, культурную области.

В настоящее время в отечественной литературе можно обнаружить два основных подхода к пониманию права на информацию.

Для первого подхода характерно рассмотрение «права на информацию» как комплексного субъективного права гражданина, состоящего в возможности свободно осуществлять любые операции с информацией, как правило, безотносительно к ее назначению и содержанию.¹ В его состав входят правомочия свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию.

В соответствии с другим подходом это «право на доступ к информации», которое воспринимается не как комплексное, а как специальное право, и связывается оно исключительно с проблематикой гласности деятельности государственных органов. Его целью является обоснование правовых возможностей гражданина по получению так называемой «правительственной информации», т.е. сведений, которыми располагают органы публичной власти в связи с реализацией ими своих полномочий.²

Сторонниками первого подхода являются такие исследователи, как Н.В. Витрук³, Н.Ю. Корченкова¹, Е.С. Лисицына,² А.В. Малько³,

¹ Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997. С.18-48; Копылов В.А. Информационное право: учебное пособие. М., 1997. С.46-48.

² Шевердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. М., 2004. С.7.

³ Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С.121.

В.С. Хижняк⁴ и другие, которые склонны считать право на информацию самостоятельным конституционным правом.

В рамках данной концепции подразумевается также возможность поглощения правом на информацию иных субъективных прав граждан в сфере обмена информацией в обществе, таких, как свобода мысли и убеждений, свобода слова, свобода массовой информации. Например, Б.А. Страшун, В.В. Маклаков, говоря о свободе информации, относят к свободе информации целую группу свобод и прав, в том числе свободу слова и свободу выражения мнений; свободу печати и иных средств массовой информации; право на получение информации, имеющей общественное значение; свободу распространения информации⁵.

Противоположную позицию занимают Ю.А. Дмитриев и Д.А. Златопольский, полагая, что право на информацию охватывается понятием свободы слова и печати. Возможность беспрепятственно получать информацию по своему правовому содержанию является правомочием, относящимся к свободе слова и печати. В таком случае следует несколько раздвинуть рамки традиционно понимаемой свободы слова и печати за счет правомочия на получение полной и достоверной информации.⁶ Авторы полагают, что законодательная практика пошла по этому пути в 90-е годы, и приводят в качестве примера Закон РФ от 27.12.1991г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁷. Однако в части 4 статьи 29 Конституции РФ закреплены не только свобода мысли, слова и массовой информации, но и право на информацию. Причем «в этой статье оно определено в части, отдельной от той, в которой речь идет о гарантии свободы мысли и слова»⁸. Есть также специальный Указ Президента РФ от 31.12.1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на

¹ Корченкова Н.Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию. Н. Новгород, 2000. С. 48

² Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в РФ: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 40.

³ Малько А.В. Право гражданина на информацию: необходимость, природа, гарантия реализации // Правоведение. 1995. № 3. С.14.

⁴ Хижняк, В.С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С.52.

⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник в 4-х томах. Тома 1-2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С.144.

⁶ Дмитриев, Ю.А. Гражданин и власть. М., 1994. С.37.

⁷ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 (в редакции от 01.07. 2021 г) // Ведомости СНД И ВС РФ. 1992. №7. Ст.300.

⁸ Малько А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. №5. С.61.

информацию»¹, само название которого свидетельствует о самостоятельном статусе права на информацию, в котором прямо сказано: «Право на информацию является одним из фундаментальных прав человека». И как отмечает А.В. Малько, «право на информацию не охватывается полностью свободой слова и печати. Оно богаче, содержательнее их, имеет собственную субстанцию и играет роль в удовлетворении определенных интересов субъектов. Поэтому зауживание данного важнейшего права не обосновано»². На самостоятельный характер этого права указывает В.Б. Исаков, который полагает, что самостоятельный характер права на информацию проявляется посредством системы его гарантий и элементов механизма реализации, получивших закрепление в Российской Конституции.³

По нашему мнению, в большинстве случаев причиной разноречивых толкований в понимании сущности права на информацию является неопределенность, связанная с отсутствием в тексте российской Конституции самого термина «право на информацию». Принято считать, что синоним этого понятия находится в части 4 статьи 29 Конституции РФ. Она устанавливает, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»⁴. Формулировка этой конституционной статьи вытекает из положений крупнейших международных документов по правам человека, которые в российском варианте дополнены правомочиями «передать» и «производить» информацию. Так, статья 19 Всеобщей декларации прав человека определяет, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁵. Вместе с тем, как отмечает В.С. Хижняк, «в указанной Декларации не уточнялось, какого рода информацию могут искать, получать и распространять граждане, может

¹ О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента РФ от 31.12.1993 г. № 2334 (с изменениями от 01.09. 2000 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

² Малько А.В. Там же. С.58.

³ Исаков В.Б. Правомерное и неправомерное ограничение права на доступ к информации: «Круглый стол» журнала «Государство и право» на тему «Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву» // Государство и право.1998. №7. С.21.

⁴ Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)// Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁵ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. Международное право в документах: учебное пособие для вузов / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С.101.

ли это быть информация о деятельности государственных органов или о физических и юридических лицах, должна ли она носить научный или иной характер. В этой статье прямо указывалось, что свобода получать информацию является элементом права на свободу убеждений и на их свободное выражение»¹. В свою очередь, С.Н. Шевердяев полагает, что «уже на первом этапе буквального сопоставления возникает сомнение в том, что это положение имеет в виду именно самостоятельное право на информацию, поскольку все информационные правомочия во Всеобщей декларации включаются в субъективное право на свободу придерживаться своих мнений и выражать их».² В поддержку вышесказанного автор приводит доказательства исходя из анализа истории возникновения, развития и использования указанной нормы Всеобщей декларации и аналогичных норм других международных документов по правам человека. В 1945 г. на межамериканской конференции в Мехико делегацией США был выдвинут лозунг «свободы информации», который понимался как неприкосновенность со стороны государства международного обмена информацией.

Следующим направлением в развитии представлений о субъективных правомочиях граждан в информационном обмене можно считать разработку концепции права на коммуникацию. Считается, что ее основателем является французский специалист Ж. д'Арси. Еще в начале 70-х гг. ученый предлагал заменить существующую «вертикальную систему» распространения информации, т.е. передачу информации средствами массовой информации для больших аудиторий, на «горизонтальную», то есть непосредственный обмен между отдельными людьми и группами людей, вне зависимости от того, находятся ли они в одном государстве или в разных. Изучая вопрос о регулировании передачи информации через государственные границы, Ж. д'Арси пришел к выводу о том, что «практически никакой принцип не управляет в международном масштабе проблемами коммуникации», и предложил принять в качестве такового разработанное им «право человека на универсальную коммуникацию», основанное на существовании универсальных всеобщих элементов в любой культуре»³. Таким образом, концепция права на коммуникацию является генетически связанной с традицией права на информацию в международном информационном обмене – новым этапом развития субъективных правомочий граждан в этой области.

¹ Хижняк, В.С. Указ. соч. С. 7.

² Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10. С.10.

³ Ермишина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М., 1988. С.39-40.

На региональной конференции в Коста-Рике 1976 г. были выделены два основных понятия, на которых стала базироваться концепция права на коммуникацию. Это понятие права доступа к средствам коммуникации и права непосредственного участия в процессе коммуникации. При этом доступ понимался как способность потенциального потребителя реально и эффективно использовать имеющиеся в наличии средства коммуникации в качестве получателя информации и на основе равенства, а участие – как реальная и эффективная возможность потребителя в свою очередь стать прямо или косвенно создателем и распространителем информации¹. Важно отметить, что содержательный момент в передаче и приеме информации в теории субъективного права на коммуникацию не учитывался изначально. На первом этапе на это обстоятельство оказала влияние концепция «свободного потока», но по мере спада идеологического противостояния, а в дальнейшем и в связи с крахом советского блока содержательный момент и вовсе перестал привлекать серьезное внимание международных органов. По этой причине право на коммуникацию в тех странах, где оно продолжает поддерживаться как субъективное право человека, означает не обеспечение людей информацией как таковой, а обеспечение их технологиями коммуникации. Представляется, что концепция права на коммуникацию в национальных правовых системах нашла больший отклик, чем идея свободного потока информации, утвердившая в международном информационном обмене принцип свободы.

Современные западные демократии в реализации права на коммуникацию не ставят задач по решению информационных проблем, поскольку информационная виртуальная среда локальных и глобальных коммуникаций принципиально открыта, плюралистична и управляема традиционными юридическими конструкциями прав граждан (свобода слова, право на частную жизнь и др.). Теперь речь идет об обеспечении государством определенных стандартов доступа возможно большего числа граждан к телекоммуникационным технологиям, которые обеспечивают им в свою очередь доступ к мировому информационному наследию. Совершенствование механизмов обеспечения этого права граждан привело к корректировке концепции права на коммуникацию, которая сегодня имеет вид концепции «права универсального доступа» или концепции «универсальной услуги». Так, например, в соответствии со ст. 17 закона ФРГ «О телекоммуникациях» 1996 г. «универсальные услуги – это минимальное предложение телекоммуникационных услуг для общественности, для которых установлено определенное качество и к

¹ Ермишина Е.В. Указ. соч. С.41.

которым должны иметь доступ все пользователи независимо от своего местожительства или работы за доступную цену»¹.

Важно отметить, что российскому законодательству о связи термин «универсальные услуги» хорошо известен.

А с утверждением Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)»² можно говорить об актуализации вопроса о гарантировании универсального доступа к современным телекоммуникационным средствам.

Согласно требованиям крупнейших международных документов в этой сфере, таким, как например, Окинавская Хартия Глобального Информационного Общества от 22 июля 2000 г.³, Федеральная целевая программа предусматривает ликвидацию физических и ценовых ограничений доступа. Физические ограничения снимаются путем финансирования строительства магистральных телекоммуникационных линий и сетей доступа. Вопрос о ценовых ограничениях решается с помощью бюджетного финансирования подключения к телекоммуникационным сетям государственных и муниципальных органов и учреждений, а также некоммерческих организаций (организаций в сфере образования, здравоохранения, культуры, местных СМИ, центров общественного доступа к сети Интернет). В отношении индивидуального использования доступа гражданами и коммерческими организациями можно сказать, что программой предполагается снижение цен (в целом до двух раз) на телекоммуникационные услуги ввиду насыщения рынка предложением услуг доступа и развития конкуренции. По мнению С.Н. Швердяева, «субъективное право на коммуникацию можно рассматривать как действительно новое право в системе прав и свобод, имеющее основой своего возникновения концепцию свободного потока информации. Однако оно выступает скорее в качестве нового социально-экономического права, нежели личного или политического информационного права в смысле статьи 29 Конституции РФ»⁴. «Так как концепция права на коммуникацию имеет вид концепции «права универсального доступа», то именно право универсального доступа можно рассматривать как новое право в системе прав и свобод, которое

¹ Телекоммуникации и право: вопросы стратегии / под ред. Ю.М. Батурина. М.: 2000.С. 231.

² О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 (с изменениями от 9 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст.531.

³ Окинавская Хартия Глобального Информационного Общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8.

⁴ Швердяев, С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10. С.12.

выступает в качестве социально-экономического информационного права в смысле статьи 29 Конституции РФ»¹.

«Что же касается проблемы обоснования «права на информацию», основывающегося на части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, из которого можно было бы сделать вывод о существовании некоего комплексного права на информацию, то «право на информацию», которое исследователи склонны находить в части 4 статьи 29 Конституции РФ, является прямым следствием развития теории свободы слова и печати, она не закрепляет самостоятельного субъективного права человека»².

«С точки зрения конституционно-правового рассмотрения, в целом комплексный подход в понимании термина «право на информацию», который опирается на конституционную норму части 4 статьи 29, можно считать оправданным, если он употребляется как термин условный, обозначающий принцип информационного обмена, принцип свободы информации, или как теоретическая база для правового обоснования права на коммуникацию (или права универсального доступа), а также если он употребляется как условное обозначение всей группы информационных прав и свобод, закрепленных в статье 29. Однако самостоятельного субъективного права в области информации на основе части 4 статьи 29 не образуется» – определяет С.Н. Шевердяев.

Право на информацию в формулировке части 4 статьи 29 следует также рассматривать как:

- субъективное право в области информации в виде свободы «общественного доступа к информации», так как «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию». То есть обозначенными правомочиями наделяются все и каждый и по отношению к любой информации, за исключением той, поиск, получение, передача, производство и распространение которой ограничены законом;
- конституционную основу права граждан на доступ к информации. Это обусловлено тем, что в статье 8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149 – ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ законодатель четко определяет содержание права на доступ к информации как права на поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников;

¹ Шевердяев С.Н. Там же. С. 13.

² Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10. С. 13.

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149 – ФЗ (с изменениями от 30.12.21 г.)// СЗ РФ. 2006. №31 (ч.1). Ст.3448.

- право на создание, владение, пользование и распоряжение информационными ресурсами. Термин «производить информацию» в юридическом смысле связан с авторским правом и правом на интеллектуальную собственность, что предполагает указанные выше правомочия в отношении произведенной субъектами-производителями информации;
- конституционный принцип информационной открытости деятельности государственных и муниципальных органов власти, как гаранта реализации права граждан на информацию. Норма ч.4 ст.29 Конституции РФ предоставляет гражданам реальную возможность поиска, получения, распространения информации о деятельности органов власти, в том числе органов местного самоуправления, обеспечивая тем самым открытость, прозрачность их деятельности;
- конституционную основу информационного обмена, принцип свободы информации независимо от государственных границ, а также внутри страны, в том числе между гражданами и органами государственной власти, гражданами и органами местного самоуправления. По мнению В.А. Копылова, «право свободного поиска и получения информации означает право каждого обращаться к органам государственной власти, общественным объединениям, органам и организациям, частным фирмам, другим структурам по вопросам, затрагивающим основные права и свободы, провозглашенные Конституцией, а также право получения у них запрашиваемой информации»;¹
- своеобразную «копилку правомочий» для всех информационных прав в целом (так как принцип свободы информации универсален для свободного обмена информацией в обществе); по этой причине также допустимо применять толкование «свободы информации» и как условного обозначения целой группы информационных прав граждан²;
- общий базис, на основе которого возможно дальнейшее совершенствование системы правовых возможностей гражданина в сфере информационных отношений;³
- генетическую правовую базу будущего права на коммуникацию (права универсального доступа) как нового социально-экономического права.

¹ Копылов В.А. Информационное право: учеб. пособие. М., 1997. С. 109.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4-х томах. Тома 1-2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С.144.

³ Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР (конституционный аспект): автореф. дис. ... к.ю.н. М., 1983. С.15 – 16; Хижняк, В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 1998. С.8 – 9.

Провозглашение в ч.4 ст.29 Конституции РФ права «каждого» означает, что это право распространяется на всех физических лиц, независимо от их государственно-правового статуса.

Субъектами-носителями права на информацию в соответствии с Конституцией РФ могут быть как граждане РФ, так и иностранные граждане и лица без гражданства, так как они пользуются теми же правами, что и российские граждане, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ (ч.3 ст.62). Использование в работе термина граждане предполагает его широкое толкование и включает граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим право на информацию об организации и деятельности местного самоуправления имеют граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства.

§ 2. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

Ценность права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в том, что данная информация позволяет им: а) сознательно реализовывать свое право на выбор достойных представителей в органы местного самоуправления; б) осуществлять контроль за деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления; в) знать о возможностях муниципальной власти по удовлетворению своих потребностей; г) понимать проблемы и методы деятельности органов местного самоуправления; д) давать объективную оценку деятельности представителей муниципальной власти и корректировать их действия в соответствии со своими интересами; е) в свою очередь, органам местного самоуправления, благодаря реакции населения на эту информацию, можно выявлять существующие потребности и интересы населения, адекватно отражать и реализовывать их в своих решениях. В связи с этим право на информацию обеспечивает не формальное, а реальное участие населения в жизни муниципального образования, а также является основой взаимодействия между населением и органами местного самоуправления.

Также как и местное самоуправление, право на информацию имеет множество векторов своего проявления, благодаря которым это право является компонентом ряда других прав и свобод человека и гражданина. Как отмечает В.Н. Лопатин, «из 50 конституционных прав и свобод около 25% можно отнести к собственно информационным, в том числе:

право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч.1 ст.23);
право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23);
свобода мысли и слова (ч.1 ст.29);
свобода массовой информации (ч. 5 ст.29);
право на свободу выражения своих мнений и убеждений (ч.3 ст.23);
право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч.4 ст.29);
право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33);
право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст.42);
свобода всех видов творчества (ч. 1 ст.44);
свобода преподавания (ч.1 ст. 44);
право на доступ к культурным ценностям (ч.2 ст.44);
право на получение квалифицированной юридической помощи (ст.48)».¹

Полагаем, этот перечень следует дополнить, а именно:

право каждого знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч.2 ст.24);
право на доступ к информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч.3 ст. 41).

В данном перечне основополагающей нормой, центральным, системообразующим звеном в регулировании права на информацию является часть 4 статьи 29 Конституции РФ. И как отмечает С.А. Авакьян, в статье 29 Конституции РФ предусмотрена возможность широкой реализации права на информацию в обществе, государстве².

Ряд конституционных положений о праве граждан на информацию непосредственно относится к организации и деятельности местного самоуправления, выступая одновременно необходимым условием его эффективного функционирования. Следует назвать часть 4 статьи 29, которая в данном случае является основой свободного осуществления гражданами всех не запрещенных действий с информацией об организации и деятельности местного самоуправления. Часть 2 статьи 24 обеспечивает доступ гражданина к

¹ Графский В.Г. Основные концепции права и государства в современной России: по материалам «Круглого стола» в Центре ИРЛ РАН // Государство и право. 2003. №5. С.25.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2т. Т.1 М., 2005. С.617.

документам и материалам, находящимся в органах местного самоуправления и затрагивающим его права и свободы. Часть 3 статьи 41, статья 42 обязывает должностных лиц и органы местного самоуправления информировать население о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, о состоянии окружающей среды, которые стали им известны в ходе осуществления своих полномочий. Полагаем, следует указать статью 33, которая, закрепляет политическое право граждан на обращение в органы местного самоуправления и право граждан на информацию выступает гарантом реализации права на обращение.

Среди указанных норм особого внимания заслуживают часть 4 статьи 29 и часть 2 статьи 24 Конституции РФ. Если в части 4 статьи 29 закреплено право на информацию, то часть 2 статьи 24 выступает правовой основой права граждан на доступ к информации об организации и деятельности местного самоуправления. В норме части 2 статьи 24 зафиксированы основы субъективного права на доступ к информации. Это специальное право, которое может трактоваться как «право частного доступа к информации в связи с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц». Право частного доступа означает и то, что граждане имеют право на доступ не ко всей информации, а только к той, которая затрагивает их права и свободы.

Правовой режим этого субъективного права на информацию несколько иной, чем предусмотренный в части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации. Здесь мы имеем дело в большей степени с «правом», а не «свободой», поскольку, во-первых, речь идет не вообще об «информации», а о конкретных сведениях, содержащихся «в документах и материалах»; во-вторых, не как-нибудь, а «непосредственно затрагивающих» права и свободы адресата этой нормы, и, наконец, с учетом важного правового условия о том, что «иное не предусмотрено законом».

Также следует учитывать, что взгляды ученых на место права на информацию в системе прав человека и гражданина различны. Например, Н.С. Бондарь относит право на информацию к группе политических прав¹, а Е.И. Козлова – к группе личных прав.² М.В. Баглай рассматривает право на информацию в виде свободы слова и полагает: «Многообразие проявлений свободы слова дает основание

¹ Бондарь Н.С. Права человека и Конституция России: Трудный путь к свободе. Ростов-н/Д., 1996. С. 168-175.

² Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник. М., 1998. С.202.

отнести ее в равной степени и к личным, и к политическим правам человека»¹.

Важно, что Конституционный Суд РФ в своей практике уже рассматривал право на доступ к информации как вытекающее из части 2 статьи 24 Конституции РФ.² При этом, что прецеденты касались главным образом доступа к материалам следствия, может показаться, что узкое толкование части 2 статьи 24 является принципиальной позицией Суда. Но представляется, что такое толкование обусловлено существом немногочисленных прецедентов.

Полагаем, необходимо осуществить разграничение понятий «право на информацию» как вытекающее из части 4 статьи 29 и «право на доступ к информации» как вытекающее из части 2 статьи 24 Конституции РФ. Тем более, что отечественный законодатель пошел по этому пути³.

Разумеется, правовую основу права граждан на доступ к информации об организации и деятельности органов местного самоуправления, их должностных лиц составляет часть 2 статьи 24 Конституции РФ. В связи с особенностями закрепления этого права в конституционном тексте части 2 статьи 24 Конституции РФ имеет смысл уточнить некоторые аспекты. Право на доступ к информации локализовано не в статье об информационных правах, а в отдельной норме иной статьи. Это связано с тем, что в отличие от свободы мысли, слова и печати право на доступ к информации имеет иную природу. В отличие от перечисленных классических либеральных свобод по времени возникновения оно относится к новейшей волне развития конституционализма. Принципиальное отличие этого права заключается в том, что, если свободы мысли, слова и печати требуют невмешательства государства в их осуществление, то право на доступ к информации является отражением прямого сотрудничества, общения государства и человека, где государство выступает как активный

¹Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 1996. С.185

² Имеется в виду определение Конституционного Суда РФ от 6.07.2000 г. № 191-О «По жалобе гражданина Луценко Николая Максимовича на нарушения его конституционных прав частью третьей статьи 113 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // Российская газета. 2000. 6 сентября; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Российская газета. 2000. 1 марта.

³ Имеется в виду ч.6 ст.2, ст.8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

участник, обеспечивающий все условия к тому, чтобы человек воспользовался своим правом.

Право на доступ к информации является одним из немногих субъективных прав, которые в Конституции РФ получают свое продолжение в отношениях, связанных с реализацией других прав. Так, по смыслу ч. 3 ст. 41 и ст. 42 Основного Закона каждый имеет право на доступ к информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, а также право на информацию о состоянии окружающей среды. В отличие от базового права на доступ к информации органов власти, зафиксированного в части 2 статьи 24, инициатива предоставления информации в связи с исключительностью событий в данном случае может принадлежать не гражданам, а соответствующим государственным службам.

В отличие от свободы слова и свободы печати право на доступ к информации не подлежит ограничению в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

Следует также обратить внимание на некоторые особенности нормативной формулировки ч. 2 ст. 24. Во-первых, в отношении права на доступ к информации применена зеркальная форма его отражения в конституционном тексте через обязанность ответственных за реализацию субъективного права лиц. Но так же, как при провозглашении субъективного права всегда имеется в виду корреспондирующая ему обязанность государственных органов и других субъектов права, так и здесь обязанность органов власти корреспондирует праву гражданина. Этот нормотворческий прием является вполне уместным в отношении дополнительного гарантирования осуществления субъективного права в том смысле, что ориентирован на однозначное прочтение нормы обязанными лицами. Во-вторых, речь идет о моменте, связанном с пониманием права на информацию как права, позволяющего обращаться к документам и материалам, непосредственно затрагивающим права и свободы. Ясные нормативные критерии «непосредственной затрагиваемости» прав и свобод отсутствуют.

Конституционный Суд РФ дал ответ на поставленный вопрос. В Определении КС РФ от 18.12.2003 г. № 429-О «По жалобе граждан Березовского Б. А., Дубова Ю.А. и Патаркацишвили А.Ш. на нарушение их конституционных прав положениями статей 47, 53, 162 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹ указывается, что в силу непосредственного действия части

¹По жалобе граждан Березовского Бориса Абрамовича, Дубова Юлия Анатольевича и Патаркацишвили Аркадия Шалвовича на нарушение их конституционных прав положениями статей 47, 53, 162 и 195 Уголовно-процессуального кодекса

2 статьи 24 Конституции РФ, возлагающей на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, любая такого рода информация (за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также иных охраняемых законом конфиденциальных сведений) должна быть ему доступна при условии, что законодателем не предусмотрен специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

С точки зрения борьбы с сокрытием информации, важной является часть 1 статьи 15 Конституции РФ. Из нее следует, что непредоставление информации со ссылкой на отсутствие закона, ведомственной инструкции абсолютно противоправно, т.е. право на доступ к информации гарантировано Конституцией РФ и не нуждается в подтверждении какими-либо еще правовыми актами. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия»¹ суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности, «когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения».

Но в подобной ситуации может возникнуть проблема неадекватного толкования непосредственно действующих конституционных норм. В связи с этим неоценимую помощь в раскрытии содержания части 2 статьи 24 Конституции РФ оказал Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем Постановлении от 18.02.2000 г. № 3–П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» указал, что «информация в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не

Российской Федерации: определение КС РФ от 18.12.2003 г. № 429-О // Вестник КС РФ. 2004. № 3.

¹О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8:(в редакции от 03.03.15 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты. В силу предписаний статей 23, 24, 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации «не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина»¹.

Следует отметить, что ранее подобная позиция была выражена в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»: «Каждый гражданин имеет право получить, а должностное лицо, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах»² (п.6).

Иными словами, законодательство о праве на информацию, которое стало развиваться впоследствии практически во всех демократических странах (за исключением Финляндии, где такой закон был принят в 1951 г., и Швеции – в 1766 г.)³, имеет в виду право на информацию как право на получение доступа к нормативным и фактическим правительственным источникам.

В России в 2006 году был принят закон, регулирующий отношения в области права граждан на информацию, в том числе на доступ к информации о деятельности органов власти, считается Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации,

¹По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. № 3-П // Российская газета. 2000. 1 марта.

²О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан (утратил силу в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 г. № 2): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.1993 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. №3.

³Монахов В.Н. Законодательная база доступа к информации: состояние и пути развития // Российская журналистика: свобода доступа к информации/ сост. И. Дзялошинский. М., 1996. С. 169.

информационных технологиях и о защите информации»¹. Нельзя не признать, что настоящий нормативный акт отражает компромиссное решение. Так, по мнению М. Якушева, «за пределами сферы его регулирования остались весьма актуальные проблемы обращения массовой информации, доступа граждан к информации о деятельности государственных органов»².

Среди основных нормативных актов, составляющих правовую базу реализации некоторых способов доступа граждан к информации о деятельности органов власти, следует назвать также Закон РФ от 27.12.1992 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»³, который определяет основы права граждан на получение информации через СМИ (ст.38), а также порядок получения редакциями СМИ информации непосредственно от органов государственной власти на основании запроса (ст.39). Однако субъектом права на подачу запроса о предоставлении информации «о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц» являются лишь редакции СМИ и, что важно, данный закон касается права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления закон не регулирует.

Федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁴ касается вопросов об обеспечении распространения в государственных СМИ некоторого обязательного минимума информации в основном о текущей работе высших органов власти страны, а также непосредственного доступа к информации – посещения заседаний органов власти. Вопрос о посещении заседаний органов власти урегулирован лишь для представителей средств массовой информации. Данный закон также распространяет свое действие только на органы государственной власти.

Федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27.07.2006г. № 149-ФЗ (с изменениями от 30.12.21 г.)// СЗ РФ. 2006. № 31(ч.1). Ст.3448.

² Якушев М. Комментарий Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Хозяйство и право. 2007. №1. С.24.

³ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1992 г. N 2124 (с изменениями от 29.06.22 г.)// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст.300.

⁴ О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ: (с изменениями от 12.03. 2014 г.) // СЗ РФ.1995.№3.Ст.170.

законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹ призван гарантировать возможность ознакомления граждан с базовыми нормативно-правовыми актами.

Можно сказать, что в начале 2000-х годов обозначилась тенденция к закреплению на федеральном уровне системы правовых основ доступа к информации.

В мае 2006 года был принят Федеральный закон 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², предоставивший гражданам право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, в том числе в виде заявлений с просьбой о содействии в реализации его конституционных прав и свобод на получение информации. В 2008 году принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ.

Важнейшим шагом к комплексному законодательному обеспечению права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти стало принятие Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴ (далее Закон).

Закон был разработан с учетом положений Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 гг.), утвержденной постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65, предусматривающей повышение информационной открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления через развитие и широкое применение в их деятельности информационных и

¹ О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ: (с изменениями от 01.05. 2019 г.)// СЗ РФ. 1994. № 8. Ст.801.

²О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ (с изменениями от 27.12. 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (с изменениями от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. 2008. N 52 (часть I). Ст. 6217.

⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02. 2009 № 8-ФЗ (в редакции от 30.04.2021 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

коммуникационных технологий с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями¹.

Обсуждение проекта данного закона состоялось еще в 2002 г. в Институте развития прессы, и, поскольку указанный законопроект вызывал слишком много противоречий и критики, согласовать его представлялось крайне затруднительным². Премьер-министр нашел выход из сложившейся ситуации, считая необходимым сначала принять постановление Правительства по заданной тематике, а затем закончить работу над законопроектом. Поэтому в качестве «пробного камня» было принято постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».³ И, по утверждению А.А. Тедеева, была «создана система присутствия органов государственной власти в сети Интернет».⁴

Постановлением был утвержден Перечень сведений о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. Пятьдесят три пункта видов сведений явились показателем того, насколько серьезны были намерения центрального руководства федеральной исполнительной власти в решении проблемы доступа к информации.

Указанный перечень стал составной частью названного Закона.

Другой важной гарантией, установленной законодательством об обеспечении доступа к информации, является гарантированная возможность доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в электронной форме. В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации. В случае если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей

¹Она явилась первым наиболее заметным организационным шагом, за которым и на основе которого выросли программы «Электронное правительство», «Электронное государство», «Электронный гражданин», «Электронный регион».

² Просвирник Ю. Г. Проблемы информационной открытости органов власти // Правовая наука и реформа юридического образования научно-практический журнал. 2011. № 1(24). С. 111 - 112.

³ Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 7. Ст. 658.

⁴ Тедеев А.А. Информационное право: учебник. М., 2005. С.101.

деятельности в сети Интернет, указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района (п. 1 ст. 10 Закона). При этом в пп. 5 ст. 1 Закона официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления определяется как сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

Наконец, в качестве важной составляющей законодательства о доступе граждан к информации о деятельности органов власти необходимо упомянуть статью 140 Уголовного кодекса РФ¹ и статью 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях², которые устанавливают соответственно уголовную и административную ответственность в отношении должностных лиц, неправомерно ограничивающих доступ граждан к информации.

В отличие от федерального уровня в некоторых регионах работа велась более активно. В этом смысле необходимо отметить специальный закон о доступе граждан к информации. Речь идет о Законе Калининградской области 27.06.2002 г. № 164 «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области»³. Данный нормативный акт впервые отразил комплексную систему правовых механизмов обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти. На основе данного Закона были разработаны аналогичные нормативные акты в ряде российских регионов. Проанализировав состояние регионального и муниципального законодательства о доступе к информации на начало 2000-х годов,⁴ мы подтвердили выявленную С.Н. Шевердяевым в 2003 году тенденцию. Законодательство о доступе к информации в субъектах РФ и муниципальных образованиях развивается и

¹Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ: (в редакции от 25. 03. 2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195 – ФЗ: (в редакции от 11.06. 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1(ч.1). Ст.1.

³ О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области: закон Калининградской области 27.06.2002 г. № 164: (в редакции от 12.07.2006 г.)// Российская газета (г. Калининград). 2002. 16 августа.

⁴Анализ проводился с использованием справочной системы «КонсультантПлюс». //http://www.consultant.ru/ Дата обращения 01.06.2022 г.

продолжает развиваться по трем направлениям: 1) принятие отдельного и единого для всех процедур доступа к информации закона (на основании концепции, сходной с калининградской); 2) принятие исполнительными органами власти субъектов РФ и муниципальных образований актов о перечне информации, размещаемой на веб-сайтах органов власти (в соответствии с концепцией постановления Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»); 3) принятие актов об отдельных гарантиях доступа к базам данных (в контексте развития законодательства об информатизации).

Первое направление нашло развитие в Волгоградской и Новгородской областях, Красноярском крае, а также в рассмотрении этих законов в законодательных собраниях ряда регионов, в частности в Новосибирской и Томской областях.

Другое направление развития законодательства о доступе к информации связано с учетом в регионах и муниципалитетах постановления Правительства от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». На основании п.6 данного постановления в целом ряде субъектов РФ в краткие сроки были созданы основы для реализации одной из форм доступа граждан к информации органов власти.

Принятые в соответствии с данным постановлением акты исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований текстуально сходны с постановлением, а также с приложением к этому постановлению, где и обозначен перечень видов информации, к которым обеспечивается доступ.

По этой модели были приняты акты в следующих субъектах РФ: Амурская область, Белгородская область, Воронежская область, Калужская область, Камчатская область, Костромская область, Курганская область, Магаданская область, Новосибирская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ростовская область, Саратовская область, Смоленская область, Ульяновская область, Ставропольский край.

Также на идентичной модели созданы акты муниципальных органов власти в Белгороде, Великоустюжском и Вожегодском, Сокольском муниципальных районах Вологодской области, Магадане, Новошахтинске Ростовской области, Пензе, Саратове, Южно-Сахалинске, Чебоксарском районе Чувашии, в городах Ливна, Мценск Орловской области.

Наконец, третье направление законотворчества субъектов РФ связано с развитием традиционного законодательства об

информатизации в части отдельных гарантий доступа граждан к государственным и муниципальным информационным ресурсам.

Ранее в Оренбургской области действовал закон от 13.11.1997 г. № 171/46-III-ОЗ «Об общих принципах информационного обеспечения в Оренбургской области»¹. Он был создан на основе Федерального закона от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», поэтому вполне логично, что речь в нем шла об информатизации органов государственной власти, а не о доступе к информации. В настоящее время этот закон утратил силу.

Несомненно, серьезным толчком в развитии регионального законодательства по обеспечению доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления послужил Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

На его основе был принят Закон Оренбургской области от 24 декабря 2009 г. N 3277/758-IV-ОЗ «О форме предоставления информации о деятельности государственных органов Оренбургской области и о порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Оренбургской области, размещаемой в сети «Интернет»².

20 августа 2010 г. N 551-пп в Оренбургской области было принято Постановление Правительства «О стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года», один из разделов которого называется «Информационно-телекоммуникационный комплекс». В нем предусмотрено приведение всех информационных ресурсов областных органов власти по уровню раскрытия данных в соответствии с требованиями Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³.

Таким образом, анализ конституционно-правовых установлений федерального, регионального, местного уровней, закрепляющих право граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления, позволяет утверждать, что федеральный законодатель в нормах различных отраслей российского законодательства формально гарантировал доступ граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. И, как

¹ Южный Урал. 1997. 28 ноября.

² СПС Гарант <https://home.garant.ru/> Дата обращения 01.06.2022 г.

³ СПС Гарант <https://home.garant.ru/> Дата обращения 01.06.2022 г.

мы отмечали ранее, информатизация органов власти не гарантирует доступ к информации об их деятельности.

Право на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления гарантированы самой Конституцией и действующим законодательством.

Под конституционными гарантиями (от фр. *garantie* – ручательство, обеспечение) прав и свобод личности понимаются предусмотренные конституцией условия, обеспечивающие реализацию прав и свобод личности, защиту их от нарушений, а также восстановление нарушенных прав и свобод.

В конституционно-правовой литературе встречаются различные подходы к классификации гарантий конституционных прав и свобод личности. Традиционно гарантии делятся на экономические, политические, идеологические и юридические.

Д. Л. Златопольский выделяет общие и специальные гарантии. Под общими гарантиями он понимает исходные предпосылки осуществления всех прав, свобод и обязанностей граждан, а под специальными – средства обеспечения отдельных прав и свобод.

А. А. Мишин разделяет данные гарантии на конституционные, т. е. закрепленные непосредственно в конституции положения, обязывающие государство и его органы обеспечивать права и свободы личности, и судебные гарантии, охватывающие всю систему судебной защиты прав.

Рассмотрим конституционно-правовые гарантии права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, то есть, 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.

В данном перечне основополагающей нормой, центральным звеном в реализации данного права является часть 4 статьи 29 Конституции РФ. И как отмечает С.А. Авакьян, в статье 29 Конституции РФ предусмотрена возможность широкой реализации права на информацию в обществе, государстве. 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.

Часть 2 статьи 24 обеспечивает доступ гражданина к документам и материалам, находящимся в этих органах власти и затрагивающим его права и свободы. Если в части 4 статьи 29 закреплено право на

информацию, то часть 2 статьи 24 выступает правовой основой права граждан на доступ к информации об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В норме части 2 статьи 24 зафиксированы основы субъективного права на доступ к информации. Это специальное право, которое может трактоваться как «право частного доступа к информации в связи с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц». Право частного доступа означает и то, что граждане имеют право на доступ не ко всей информации, а только к той, которая затрагивает их права и свободы.

Правовой режим этого субъективного права на информацию несколько иной, чем предусмотренный в части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации. Здесь мы имеем дело в большей степени с «правом», а не «свободой», поскольку, во-первых, речь идет не вообще об «информации», а о конкретных сведениях, содержащихся «в документах и материалах»; во-вторых, не как-нибудь, а «непосредственно затрагивающих» права и свободы адресата этой нормы, и, наконец, с учетом важного правового условия о том, что «иное не предусмотрено законом».

Часть 3 статьи 41, статья 42 обязывает должностных лиц информировать население о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, о состоянии окружающей среды, которые стали им известны в ходе осуществления своих полномочий. Полагаем, следует указать статью 33, которая, закрепляет политическое право граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления и право граждан на доступ к информации, в данном случае, выступает гарантом реализации права на обращение.

К конституционно-правовым средствам обеспечения реализации можно также отнести:

- признание того, что законы подлежат официальному опубликованию (ч. 3 ст. 15). Неопубликованные законы не применяются.

Из этой нормы следует, что непредоставление информации со ссылкой на отсутствие закона, ведомственной инструкции абсолютно противоправно, т.е. право на доступ к информации гарантировано Конституцией РФ и не нуждается в подтверждении какими-либо еще правовыми актами.

- признание прав и свобод человека и гражданина неотчуждаемыми (ст. 17), равными (ст. 19), непосредственно действующими (ст. 18) согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и защищаемыми государством (ст. 45).

Средства защиты – это, прежде всего, так называемые защитные права личности, а также конституционные нормы, определяющие

функции и полномочия государственных органов и должностных лиц по защите прав и свобод личности на доступ к информации. К ним мы относим:

- 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);

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

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

Важную группу конституционных гарантий защиты прав и свобод личности образуют те конституционные нормы, которые возлагают обязанность на государство в целом или его органы обеспечить защиту прав и свобод личности, а в ряде случаев предусматривают создание специальных органов, главной (или одной из главных) задачей которых является принятие мер по защите прав и свобод личности. К числу таких органов относятся судебные органы, в том числе, Конституционный Суд РФ, согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

Важная роль в деле защиты прав личности отводится специальным должностным лицам – омбудсменам.

Их деятельность подробно освещена в юридической литературе. Данный институт действует в большинстве зарубежных стран. Он может осуществлять надзор за деятельностью администрации и подотчетен Генеральным кортесам» (ст. 54 Конституции Испании). Учреждение поста (должности) Защитника народа предусмотрено конституциями Аргентины (ст. 86), Финляндии (ст. 109-111) и других.

В России действует Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 N 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»². Должность учреждена в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ (в редакции от 01.07.2021 г.) // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 N 1-ФКЗ (в редакции от 09.11.2020 г.) // СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

Международная защита прав и свобод личности осуществляется в соответствии с Международной хартией прав человека, включающей такие документы, как Всеобщая декларация прав человека (1948), Международные пакты о гражданских и политических правах и о социальных и экономических правах (1966), факультативные протоколы к Международному пакту о гражданских и политических правах.

Кроме того, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) с последующими изменениями и дополнениями и протоколами к ней, предусматривает создание Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) как специализированного органа по защите прав и свобод человека.

В Европейский Суд может обратиться гражданин любого государства, признающего юрисдикцию этого Суда, который считает, что его гражданские или политические права ущемлены. Это предусмотрено Протоколом № 11 к Европейской конвенции, подписанным в 1994 г., который предоставил индивидам, неправительственным организациям и группам лиц право направлять жалобы непосредственно в Суд. Для обращения в Суд предусмотрены следующие условия. Во-первых, жалоба должна направляться именно тем лицом, которое считает себя жертвой произвола. Во-вторых, Европейский Суд рассматривает обращения по поводу нарушения лишь тех прав и свобод, которые прямо указаны в Конвенции (право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на свободу совести и религии, свободу выражения своего мнения, право на свободное передвижение и выбор места жительства, право на судебную защиту и некоторые другие). В-третьих, до обращения в Суд заявитель должен использовать все внутренние (национальные) средства защиты, нарушением должен быть причинен значительный ущерб потерпевшему. Решение Суда является окончательным и подлежит обязательному исполнению. В соответствии со ст. 53 названной Конвенции государства, которые ее подписали и ратифицировали, обязуются беспрекословно выполнять решения Европейского Суда по любому делу.

Поскольку Россия ратифицировала Конвенцию, она приняла на себя эту обязанность.

И, согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

К началу 2018 года Россия вышла на первое место среди стран-членов Совета Европы по числу дел, рассматриваемых ЕСПЧ.

Эксперты объясняют данный факт размерами государства и рекомендуют при оценке страсбургской статистики использовать корректные методы расчетов.

Судья ЕСПЧ Ангелика Нуссбергер (Angelika Nussberger) на заседании Петербургского экономического форума заявила, что российский показатель количества жалоб в Страсбургский суд, приходящихся на 10 тысяч населения, не превышает среднеевропейского уровня.

По количеству подаваемых жалоб в расчете на численность населения Россия из 47 стран-членов Совета Европы занимает 28 место.

На рассмотрении в страсбургском суде находятся 7,75 тысячи дел, связанных с Россией, сообщил в январе 2018 года в ходе пресс-конференции председатель ЕСПЧ Гвидо Раймонди.

ЕСПЧ принял Резолюцию о последствиях прекращения членства Российской Федерации в Совете Европы. В соответствии с данной резолюцией:

Российская Федерация перестает являться Высокой Договаривающейся Стороной Европейской Конвенции по правам человека 16 сентября 2022 года;

Европейский Суд по-прежнему компетентен рассматривать жалобы против Российской Федерации в связи с действиями или бездействием, которые могут представлять собой нарушение Конвенции, при условии, что эти действия или бездействие имели место до 16 сентября 2022 года;

рассмотрение жалоб против Российской Федерации, приостановленное на основании решения Председателя Суда от 16 марта 2022 г., незамедлительно возобновляется;

принятие настоящей Резолюции не препятствует рассмотрению любого правового вопроса, связанного с последствиями прекращения членства Российской Федерации в Совете Европы, который может возникнуть при осуществлении Судом своей компетенции в соответствии с Конвенцией при рассмотрении переданных ему дел¹.

Таким образом, граждане России активно обращаются за защитой своих прав, в том числе и права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

К средствам восстановления и ответственности относятся:

¹Информация Европейского Суда по правам человека от 23 марта 2022 г. № ECHR 099 (2022). // СПС Гарант <https://home.garant.ru/> Дата обращения 30.06.2022 г.

- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти и должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

- сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, содержащих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41).

Вопросы для самопроверки:

1. Дайте общую характеристику правового регулирования отношений в сфере информации.
2. Что представляют собой конституционные основы права граждан на информацию об организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.
3. В чем отличие права на информацию и право на доступ к информации?
4. Назовите правовые основы доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления.

Глава 2. Механизм информирования граждан об организации и деятельности местного самоуправления

План

- § 1. Источники получения гражданами информации
- § 2. Способы доступа граждан к информации
- § 3. Запрос как способ доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в содержании конституционного права граждан на обращение

§ 1. Источники получения гражданами информации

Источники получения гражданами информации об организации и деятельности местного самоуправления – то, откуда исходит информация об их деятельности. Следует отличать источники информации от средств, а также способов доведения информации до ее потребителя. Источник информации – это объективированный результат деятельности ее производителя (автора), поэтому в качестве признаков источника информации можно выделить: 1) появление информации как результата интеллектуальной деятельности человека;

2) наличие источника информации обусловлено актом воли человека-производителя информации, который выразил свое желание объективировать результат своей интеллектуальной деятельности непосредственно либо на определенных предметах-носителях информации (радио, телевидение, печатные издания и другие бумажные и электронные носители); 3) источнику информации также должен быть присущ признак первичности появления информации, без которого воспроизведение информации может быть сведено к роли транслятора. Так, согласно статье 57 Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», журналист освобождается от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности, в случае: 1) если эти сведения присутствуют в обязательных сообщениях; 2) если они получены от информационных агентств; 3) если они содержатся в ответе на запрос информации, либо в материалах пресс-служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений; 4) если они являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений депутатов на сессиях, делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений; 5) если они содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с данным законом; 6) если они являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространенных другим средством массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. Освобождение от ответственности имеет место потому, что журналист в указанных обстоятельствах выступает не источником информации, а ее транслятором. Средства – это формы фиксации информации. С их помощью производитель закрепляет результат своей интеллектуальной деятельности и в фиксированном виде доводит до потребителя. Способ – это определенная совокупность действий, как производителя, так и иных субъектов, осуществляемых для доведения информации до потребителя. Источники информации следует также отличать от объектов информационного освещения. Если источник получения информации – это результат интеллектуальной деятельности производителя информации, выраженный в определенной форме (она показывает, как содержание информационных ресурсов организовано и выражено вовне), то объект информационного освещения – это содержание произведенной автором информации и доведенной им,

другими субъектами до потребителя, а не внешние признаки информационных ресурсов.

К видам источников информации, применительно к теме исследования, относятся: 1) нормативные и ненормативные правовые акты, документы, сводки, отчеты и др., в которых воплощены результаты осуществления органами, должностными лицами местного самоуправления, муниципальными служащими своих функций; 2) официальные заявления, доклады, выступления, иные высказывания представителей муниципальной власти, обращенные к слушателям, то есть к потребителям этой официальной информации; 3) статьи, заметки, выступления журналистов и других представителей СМИ, интерпретирующих действия муниципальных властей, производящих собственные журналистские расследования и наблюдения; 4) сведения о деятельности представителей муниципальной власти, имеющиеся в различных компетентных государственных органах (суд, прокуратура, государственные инспекции); 5) публичные (выступления перед аудиторией) и не публичные (в виде частных бесед) высказывания представителей населения и общественности и другие.

Выделение источников получения гражданами информации необходимо для того, чтобы: а) с учетом характера источника информации произвести ее фильтрацию на предмет достоверности, важности и необходимости доведения до граждан (не всякая информация заслуживает внимания населения и полезна для реализации его интересов); б) найти адекватные источникам информации средства и способы ее доведения до граждан; в) установить гарантии, предотвращающие фальсификацию и неправомерную корректировку информации, произведенной ее автором.

В данном случае значение имеет не вся информация, а информация, представляющая общественную значимость.

По нашему мнению, общественно значимая информация – это информация о различных сторонах общественной жизни муниципального образования: экономической, экологической, о вопросах образования, культуры, охраны общественного порядка, то есть информация о процессах и явлениях, протекающих в социальной жизни, о тенденциях развития муниципального образования, преимущественно находящаяся в органах местного самоуправления. Общественно значимая информация может быть как официальной, так и неофициальной.

Также особую ценность приобретают такие качественные характеристики информации, как актуальность, полезность, полнота, достоверность, новизна, ценность.

Нормативно-правовые акты как источники получения гражданами информации являются результатом правотворческой деятельности представительных и исполнительных органов муниципальных образований, а также населения непосредственно.

Нормативно-правовые акты широко используются в регулировании муниципально-правовых отношений. Документально-письменная форма нормативно-правовых актов и порядок их обнародования позволяют непосредственно и оперативно знакомить с их содержанием население муниципального образования. Нормативно-правовые акты несут в себе также признаки, отличающие их от других источников информации: 1) они являются результатом правотворческой деятельности компетентных субъектов. Например, Устав муниципального образования принимается либо представительным органом, либо населением непосредственно на сходе граждан (ч. 3 ст. 44 Закона 2003 г.); 2) их основное содержание составляют типичные правовые предписания, обладающие определенной юридической силой и устанавливающие единый властный порядок регулирования социально значимых отношений, ограниченный во времени, в пространстве и по кругу адресатов.

Нормативно-правовые акты выступают правовой основой организации и деятельности как для органов и должностных лиц муниципального образования, так и для населения. Это обусловлено тем, что органы и должностные лица получают основополагающую информацию о своих должностных обязанностях, алгоритме реализации своих функций, информацию о правовых основах взаимодействия с населением и т.п. Население получает информацию о правилах поведения по осуществлению своих прав и обязанностей, статусе муниципального образования, организации и структуре органов муниципальной власти, принимаемых органами и должностными лицами решениях, информацию о возможности его непосредственного участия в развитии муниципального образования и т.п. На основании полученной информации население судит об эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых ими решениях, может их оспорить и тем самым реализует контрольные полномочия. Население вносит собственные предложения в органы местного самоуправления и, соответственно, принимает участие в общественных делах. Также население получает информацию о правовых возможностях и гарантиях, которые ему предоставляют органы местного самоуправления, и на основе этой информации реализует собственные потребности и интересы.

Согласно статье 4 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общефедеральные акты и акты субъектов

Российской Федерации составляют правовую основу местного самоуправления. Это положение означает, что образование и организация деятельности местного самоуправления строится строго в соответствии с указанными нормами. В статье 2 этого закона законодатель определяет, что есть муниципальный правовой акт, в характеристике которого следует выделить такие существенные признаки, как: 1) принят уполномоченным субъектом; 2) документально оформлен; 3) обязателен для исполнения на территории муниципального образования; 4) устанавливает, либо изменяет общеобязательные правила, или имеет индивидуальный характер.

В главе 7 указанного закона устанавливается система муниципальных правовых актов, анализируя которую, можно выявить функциональную роль каждого из них. Устав муниципального образования является актом высшей юридической силы, «основным законом» муниципального образования. Его функциональное назначение в том, что на его основе осуществляются организация и деятельность муниципального образования в целом, поскольку в содержании отражаются основополагающие аспекты прямого действия, применяющиеся на всей территории муниципального образования (чч.1, 2 ст.43, ст.44 Закона 2003 г.). Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), выступают гарантом реального участия населения в общественной жизни муниципального образования. Так как они являются актами высшей юридической силы, то акты, которые принимают иные субъекты правотворческой деятельности муниципального образования, не должны противоречить правовым актам, принятым на референдуме. Иными словами, эти акты выступают ориентиром в правотворческой деятельности представительных, исполнительных органов муниципального образования, правовой основой в деятельности всех субъектов муниципального образования (чч.1,2 ст.43, ст.45 Закона 2003 г.). Представительный орган муниципального образования принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования, то есть выступают регулятором отношений между всеми субъектами, участвующими в общественной жизни муниципального образования (чч.1, 3 ст.43 Закона 2003 г.). Правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренных уставом муниципального образования (чч.1,4 ст.43 Закона 2003 г.), издаются в пределах полномочий указанных органов и должностных лиц и, исходя из установленных полномочий, регулируют отношения между субъектами муниципального образования.

В связи с вышесказанным полагаем, что информация, содержащаяся в нормативно-правовых актах, обладает такими свойствами, как общественная значимость, обязательность применения, полезность.

Содержащаяся в Уставе муниципального образования информация о видах правовых актов позволяет населению судить об их юридических свойствах, системе, соподчиненности друг другу.

Особую актуальность эта информация несет в себе в момент вступления нормативно-правовых актов в законную силу. Это связано с тем, что на основе нормативно-правовой нормы возникают, изменяются, прекращаются муниципально-правовые отношения и, соответственно, оказывают влияние на интересы субъектов этих отношений, а также на взаимодействие прежде всего между гражданами и органами местного самоуправления.

Источником информации об организации и деятельности местного самоуправления может быть и иная правовая информация, носящая ненормативный характер, документы, сводки, отчеты и другие. Эта информация создается, как правило, в порядке правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. «С помощью такой информации реализуются предписания правовых норм»¹. Доступные гражданам ежегодные и иные отчеты о деятельности органов местного самоуправления позволяют гражданам самостоятельно оценивать эффективность работы органов местного самоуправления, тем самым контролировать их. Публикации статистических данных о структуре органов местного самоуправления, численности и задачах муниципальных служащих, сведений о лицах, занимающих руководящие посты в органах местного самоуправления, гарантирует прозрачность отношений органов местной власти с населением. Публикации официальных данных о состоянии и перспективах развития рынка товаров и услуг в муниципальном образовании, деятельности муниципальных предприятий, о порядке исполнения бюджета, об экономической статистике гарантируют населению реализацию собственных интересов и одновременно осуществление контроля деятельности органов местного самоуправления в экономической сфере. Грамотно составленные и оформленные, написанные на понятном населению языке официальные систематические или статистические отчеты, комментарии будут представлять большую практическую ценность для реализации гражданами имеющихся у них правовых и фактических возможностей в

¹ Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2-е изд, перераб. и доп. М., 2004. С. 45.

защите своих прав, организации и развитию собственного бизнеса, ведении активной общественно-политической деятельности.

Таким образом, содержащаяся в этих источниках информация является полезной. Ее ценность заключается в ее актуальности. Гарантией актуальности является то, что информация должна доводиться до населения во время реализации органами и должностными лицами местного самоуправления своих полномочий и с определенной периодичностью.

Гарантией размещения информации во время реализации органами и должностными лицами местного самоуправления своих полномочий, а также гарантией периодичности ее обновления может послужить соответствующая норма в специальном законе о доступе, целесообразность принятия которого будет обоснована далее.

Информация должна отвечать требованиям достоверности и полноты. Достоверная информация идентифицируется с принятым решением, реализованным полномочием, проведенным заседанием, то есть соответствует тому, что осуществлено в реальной действительности. Требование полноты достигается в том случае, когда представлен весь объем информации, без каких-либо ограничений, за исключением тех, которые установлены в законодательстве. Достоверность и полнота должны быть гарантированы законодателем, что вызывает необходимость дополнения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона 2003 г. положением о том, что к полномочиям органов местного самоуправления относится также *опубликование полной, достоверной информации о своей деятельности*.

Гарантией полноты и достоверности послужит также установление юридической ответственности органов и должностных лиц органов местного самоуправления в специальных нормативных правовых актах.

Официальные заявления, доклады, выступления, иные высказывания представителей муниципальной власти как источники получения гражданами информации могут выполнять функции ознакомления и отчета, а в широком значении – поддержания связи этих представителей с населением. Ознакомление возможно с перспективами развития муниципального образования в социальной, экономической, политической, культурной сферах; с текущей деятельностью органов и должностных лиц муниципальной власти; с принимаемыми, принятыми органами, должностными лицами решениями, то есть со всей социально значимой информацией. Отчет, как правило, осуществляется по результатам реализации принятого муниципального правового акта, принятого решения, по результатам деятельности органа и должностного лица за определенный период времени: месяц, год, весь срок реализации полномочий.

Получение информации из этих источников знакомит население со всей социально значимой информацией, при этом устраняет анонимность принятых представителями власти решений. Непосредственное восприятие заявлений и докладов позволяет гражданам самостоятельно судить о том, насколько должностное лицо при решении вопросов местного значения исходит из интересов, потребностей населения, – тем самым судить об эффективности его работы в целом. Периодические выступления способствуют признанию того, что в основе деятельности должностных лиц местного самоуправления лежит принцип открытости, прозрачности.

Для стимулирования публичных выступлений муниципальных служащих с информацией о текущей деятельности, отчетной информацией имело бы смысл в законодательстве о муниципальной службе предусмотреть варианты стимулирования их публичных выступлений. Само по себе это не отменяет возможности получения вознаграждения за выступления и публикации чиновника как гражданина или специалиста с точки зрения осуществления им сугубо «иной творческой деятельности». Однако в данном случае идея состоит в том, чтобы органы местного самоуправления целенаправленно стимулировали выступления своих служащих для решения проблемы открытости деятельности органов местного самоуправления.

Значение таких источников получения информации, как статьи, заметки, выступления журналистов и других представителей СМИ, интерпретирующих действия муниципальных властей, производящих собственные журналистские расследования и наблюдения, в следующем: журналисты, в силу профессиональной деятельности, могут систематизировать и грамотно донести до потребителя информацию об организации и деятельности муниципальной власти.

Однако ценность эта информация приобретает только в том случае, когда она беспристрастно и объективно доводится до населения. Они выполняют функцию информирования. Это означает, что посредством этих источников население получает исчерпывающую информацию новостного, информационного характера о настоящей и планируемой деятельности муниципальной власти. Посредством создания передач, организации встреч с должностными лицами журналисты устанавливают диалог между населением и муниципальной властью, выступая посредниками в этом диалоге. Особенностью данного источника является и то, что кроме информирования, он выполняет своеобразную воспитательную функцию. Аккумулируя и творчески перерабатывая полученные сведения, СМИ по-своему интерпретируют события тем самым, формируя определенное общественное мнение по тем или иным проблемам жизнедеятельности населения.

Практически доступ осуществляется посредством механизмов постоянной аккредитации журналистов при соответствующих государственных органах (ст. 48 Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»).

Вопрос о посещении заседаний представителями средств массовой информации урегулирован в Федеральном законе 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и касается вопросов обеспечения распространения в государственных СМИ некоторого обязательного минимума информации в основном о текущей работе высших органов власти страны, а также непосредственного доступа к информации – посещения заседаний этих органов власти. Органов местного самоуправления данный закон не коснулся.

Считаем, возможным этот закон распространить на местное самоуправление, тем самым, урегулировать порядок посещения представителями государственных и муниципальных СМИ заседаний коллегиальных органов местного самоуправления, выступлений должностных лиц; обозначить периодичность встреч с главой муниципального образования, должностными лицами, депутатами представительного органа местного самоуправления.

Публичные (выступления перед аудиторией) и не публичные (в виде частных бесед) высказывания представителей населения и общественности – это важный обратный канал связи между населением и органами местного самоуправления. В выступлениях и высказываниях представителей населения и общественности может содержаться как положительная, так и отрицательная информация в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Это может быть положительная оценка принятого решения, результатов деятельности в целом. Это может быть и демонстрация результатов неграмотного решения, некомпетентности в целом. В зависимости от этого нельзя дифференцировать режим подачи информации. В связи с этим население, воспринимая эту информацию, оценивает эффективность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Эта информация необходима для муниципальной власти, так как на ее основе возможно исправление недоработок, ошибок, неграмотных решений. Именно поэтому органы местного самоуправления должны стимулировать проявления этих источников информации, создавать для этого необходимые организационные условия. В то же время важно выполнить требования достоверности информации, содержащейся в указанных источниках. Гарантиями достоверности является установление юридической ответственности в специальном законодательстве. Для журналистов это Закон РФ от

27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации». Для граждан это административная ответственность за распространение недостоверной информации и уголовная ответственность за клевету.

§ 2. Способы доступа граждан к информации

Органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступ граждан к информации о своей деятельности (ч.2 ст.24 Конституции РФ). Это обеспечение осуществляется посредством определенных гарантированных государством способов доступа. На наш взгляд, способ доступа к информации – это совокупность действий, в том числе с использованием технических и нетехнических средств, при помощи которых информация доводится до населения.

В зависимости от того, является ли информация открытой или требует от гражданина обращения в органы местного самоуправления лично, способы доступа к информации об организации и деятельности местного самоуправления можно разделить на открытые и способы доступа к информации на основании обращения в органы местного самоуправления. При открытом способе гражданин имеет доступ к информации через определенных посредников получения гражданами информации. Механизм доступа складывается из правомочия органов местного самоуправления размещать соответствующую информацию в тех или иных средствах, а уже с их помощью эта информация предоставляется населению. При доступе на основании обращения имеют место волевые действия гражданина, и он вступает в правоотношение с органами местного самоуправления непосредственно.

К открытым способам доступа относятся: 1) опубликование (обнародование) официальной информации о деятельности органов местного самоуправления (нормативной и ненормативной); 2) размещение информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в Интернете; 3) размещение информации в «информационных зонах»; 4) размещение информации в почтовых ящиках (технология direct-mail); 5) поадресная рассылка информации по почте, по электронной почте; 6) распространение информации «от двери к двери» (технология door-to-door); 7) трансляция информации в режиме реального времени и др.

К способам доступа к информации на основании обращения в органы местного самоуправления относятся: 1) предоставление пользователям (потребителям) информации по запросу; 2) обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на заседания органов местного самоуправления; 3) ознакомление пользователей

(потребителей) информации с открытыми архивами органов местного самоуправления.

Среди группы открытого доступа выделяют такой способ, как опубликование (обнародование) органами местного самоуправления информации о своей деятельности (нормативной и ненормативной). При помощи таких средств, как СМИ, специализированные брошюры и сборники официальной информации, листовки и т.д. органы местного самоуправления смогут оперативно довести до населения общественно значимую информацию. Опубликование нормативно-правовой информации предусмотрено в части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, в статье 47 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, «законы подлежат обязательному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». В соответствии с ч. 2 ст.47 Закона 2003 г. «муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования)». Указанные нормы демонстрируют прямую зависимость между важностью объекта правового регулирования (в таком источнике, как нормативно-правовой акт, содержится общественно значимая, обязательная для применения информация) и способом ее доведения до населения. В части 3 ст.47 Закона 2003 г. установлено: «Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов ... должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан...». Далекое не всем, особенно сельским поселениям, по причинам их сложного финансового положения, доступно создание своих издательств. В связи с этим обнародование, как альтернатива опубликованию правовых актов, должно предусматривать хотя бы минимум условий, обеспечивающих открытый доступ населения к этим актам. В данном случае при регламентации процедуры обнародования целесообразно введение такого понятия, как «информационная зона». Термин «информационная зона» при его использовании в правовом регулировании небольших муниципальных образований призван обеспечить локализацию и аккумуляцию официальных информационных ресурсов органов местного самоуправления, предоставляемых для их обнародования местному населению. Материальные вложения в оборудование информационных зон могут дифференцироваться в зависимости от состояния муниципального бюджета. Это могут быть стенды и доски объявлений, а могут быть

билборды, брендмауэры, призмавижен, радиофицированные остановочные павильоны. Данный способ наиболее доступен и для населения, так как «информационные зоны», как правило, располагаются в наиболее посещаемых населением местах. В «информационных зонах» возможно размещение всех объектов информационного освещения, но прежде всего, необходимо оперативное доведение до населения актуальной информации. В связи с этим указанный способ доступа уместно зафиксировать в федеральном законе о доступе, где определить, что «информационная зона» – это специально оборудованный участок в местах наибольшего посещения населением для ознакомления пользователей с текущей информацией о деятельности органов местного самоуправления. В отдельной главе следует предусмотреть неисчерпывающий перечень размещаемой в «информационной зоне» информации.

Такой способ открытого доступа, как размещения информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в Интернете, урегулирован в ст. 6 Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹

Это - сайт в сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления. Информация о деятельности указанных органов также может размещаться на других сайтах в новостных или рекламных целях, но при этом основная информация в любом случае находится по адресу официального сайта органа государственной власти или местного самоуправления. В состав информации, подлежащей опубликованию на официальном сайте, входит очень широкий объем сведений, охватывающий практически всю деятельность органа, для опубликования сведений о котором создается такой сайт.

Однако анализ правительственных Интернет-порталов субъектов РФ выяснилось, что «многие веб-представительства администраций являются таковыми скорее номинально, лишь потому, что на сайте перечислены руководители администрации и департаментов правительства»², – отмечает П.В.Беспалов. «В остальном такие сайты

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02. 2009 № 8-ФЗ (в редакции от 30.04. 2021 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

² Беспалов П.В. Технологии правительственных порталов как средство информационного взаимодействия государства и граждан // Массовая

похожи на новостную ленту региона или развлекательно-информационный портал с описанием местных достопримечательностей, афишами и анонсами культурной жизни; безусловно, такая информация не бесполезна, но ее предоставление не является основной функцией официального правительственного портала региона»¹. Такая информация не соответствует требованиям к составу тех сведений, которые в обязательном порядке должны быть размещены на информационных ресурсах государственных органов в соответствии со ст. 13 Закона.

В настоящее время в статьях 13,14 содержится перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», причем статья 14 Закона отсылает к определенному нормативно-правовому акту (федеральному закону, указу Президента РФ, постановлению Правительства РФ, нормативно-правовому акту органа местного самоуправления), в котором этот перечень определяется подробно.

Например, Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»². В п. 3 предписано главам местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети Интернет, а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта РФ, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район.

В свою очередь, Правительством РФ в целях реализации вышеназванного Указа Президента РФ было издано распоряжение от 11 сентября 2008 г. N 1313-р, утвердившее:

перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

коммуникация в современной России: сборник научных статей / под общ. ред. В.Д. Попова; отв. ред. Е.П. Тавокин. М., 2003. С. 88

¹ Беспалов П.В. Там же. С. 88

² Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 (с изменениями от 11.06. 2021 г.) //СЗ РФ. 2008. N 18. Ст. 2003

городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;

типовую форму доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и т.д.

«Создание Интернет-портала, – по мнению П.В. Беспалова, – имеет смысл только в том случае, если представленная на нем информация будет полной, точной и актуально»¹. Настоящий пример демонстрирует тесную взаимосвязь между таким способом доступа к информации, как размещение информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, и объектами информационного освещения. На сайте в Интернете можно разместить практически все источники получения гражданами информации (нормативные и ненормативные правовые акты; официальные заявления, доклады представителей муниципальной власти; статьи, заметки, выступления журналистов; сведения о деятельности представителей муниципальной власти, имеющиеся в различных компетентных органах). Этот способ доступа адекватен и для оперативного ознакомления с информацией (например, с нормативными правовыми актами) и обеспечивает населению возможность в любое время обратиться к интересующей информации для реализации собственных интересов.

Размещение информации в почтовых ящиках (технология direct-mail), поадресная рассылка информации по почте, по электронной почте², распространение информации «от двери к двери» (технология door-to-door), трансляция информации в режиме реального времени являются альтернативными способами доступа в применении органами местного самоуправления. Их гарантирование не обязательно должно быть в федеральном законодательстве. Достаточно предусмотреть норму, которая указывала бы на возможность закрепления в Уставе, иных муниципальных правовых актах иных способов с учетом особенностей муниципального образования.

В соответствии с и. 4 ст. 1 Федерального закона от 09.02. 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», запрос - «это обращение пользователя информацией в устной (в том числе по телефонам справочник служб) или письменной форме, в том числе в

¹Беспалов П.В. Там же. С. 91.

² Этот способ очень популярен в муниципальных округах, городах и других муниципальных корпорациях Англии. // См.: Баранчиков, В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в России: монография. М., 2005. С.88.

виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления, либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа».

Запрос информации можно отнести к разновидности классического заявления.

Под «заявлением» в тексте Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», понимается «обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации».

Запрос информации обладает всеми признаками «классического» заявления: форма (ч. 4 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); требования к содержанию (ч. 2 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); сроки регистрации, рассмотрения и перенаправления (ч. 5, 4, 7 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); возможности направления запроса через представителя (ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

В правоприменительной практике считается, что предоставление информации по запросу как способу доступа к информации на основании обращения в органы власти и порядок его рассмотрения урегулированы Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».¹

В сравнении с доступом к информации на основании запроса, обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на рабочие заседания органов местного самоуправления имеет значительно меньшее распространение в зарубежной практике, в нем больше условностей в реализации. В России этот способ также закреплен в ст.13 закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Закрепляется, что на заседаниях могут присутствовать следующие лица: граждане, преследующие свой частный интерес, представители организаций (юридических лиц), представители

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ(с изменениями от 27.12. 2018 г.)// СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления. Представляется, что такие лица должны обладать полной гражданской дееспособностью, в случае представления интересов организаций их полномочия должны быть надлежащим образом закреплены и удостоверены. Эти вопросы регулируются положениями ГК РФ.

Принято считать, что реализация доступа к открытым архивам органов местного самоуправления в целом урегулирована в законодательстве об архивах и архивных фондах, а также о библиотечном деле. Это Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», а также Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле». Это законодательство вместе с законодательством об электронных базах данных официальной информации может являться частью системы обеспечения граждан информацией о деятельности органов местного самоуправления.

Доступ к библиотекам и базам данных не является гарантией непосредственного получения информации от органов власти. В информационном общении граждан с органами местного самоуправления появляются посредники. Это может привести к тому, что данный способ предоставления информации лишается своего потенциала быть гарантией открытости деятельности органов местного самоуправления. Для разрешения этой задачи следует предусмотреть правовые возможности граждан по доступу к информации, содержащейся в открытых архивах, которые формируют сами органы местного самоуправления.

В принятом Федеральном законе от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в статье 6 определены способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- 1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- 2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
- 3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;
- 4) ознакомление пользователей с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в

помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) 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;

б) предоставление пользователям по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Этими шестью способами информирование не ограничивается. По инициативе властей субъекта РФ или муниципалитетов возможны другие: «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». Эти способы должны быть закреплены нормативными документами субъектов РФ и муниципальных образований.

Однако необходимо отметить, что все же «отсутствие общего закона о праве на информацию всех видов субъектов современного общества, несмотря на всю важность и прогрессивность законов о доступе к части информации, оставляет большой сегмент легитимности права на информацию и проблематики юрисдикции России за пределами нормативного регулирования»¹. Вопросы о правах и обязанностях всех субъектов, включая и органы публичной власти, пока до конца не раскрыты. Именно этот пробел сдерживает широкомасштабный подход к управлению процессами информатизации и получение тех результатов, которые возможны уже сегодня на базе информационных технологий.

Для обеспечения конструктивного взаимодействия населения муниципального образования с органами местного самоуправления с помощью указанных способов доступа, а также для аккумуляции и доведения до граждан информации, подлежащей освещению, в системе органов местного самоуправления следует предусматривать создание единого подразделения типа информационно-коммуникативной службы. На нее возложить обязанности по сбору информации о деятельности органов местного самоуправления, обобщению ответов на вопросы населения, проведению опросов среди населения и другие.

¹ Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 70-71.

Так, в муниципальном образовании городской округ «город Оренбург» на основании Решение Оренбургского городского Совета от 25 апреля 2011 г. N 136 «Об утверждении Положения об управлении по информационной работе и общественным связям администрации города Оренбурга» было создано управление по информационной работе и общественным связям администрации города Оренбурга (далее - управление), целью деятельности которого является формирование единой политики администрации города по обеспечению доступа физических и юридических лиц к информации о деятельности администрации города Оренбурга, осуществлению взаимодействия администрации города с общественными, религиозными организациями, органами территориального общественного самоуправления.

Для реализации этих целей управление обладает следующими полномочиями (функциями):

Осуществляет подготовку текстов официальных выступлений, отчетов и заявлений главы администрации города Оренбурга на основе информации отраслевых (функциональных) и территориальных органов, предоставляемой в управление по вопросам их компетенции.

Выступает уполномоченным органом по организации доступа к информации о деятельности администрации города Оренбурга.

Разрабатывает порядок доступа к информации о деятельности администрации города Оренбурга.

Обеспечивает обнародование (опубликование) общедоступных сведений о деятельности администрации города Оренбурга в средствах массовой информации путем рассылки пресс-релизов, проведения пресс-конференций, брифингов, "круглых столов" и в иных формах, в том числе муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному опубликованию.

Организует размещение заказа на изготовление, размещение и распространение социальной рекламы в электронных и печатных средствах массовой информации.

Разрабатывает меры по поддержке организаций в сфере электронных и печатных средств массовой информации.

Разрабатывает положение об аккредитации представителей средств массовой информации на мероприятиях, проводимых администрацией города Оренбурга.

Предоставляет сведения о деятельности органов местного самоуправления по запросам редакций средств массовой информации.

Осуществляет контроль за своевременным и полным рассмотрением отраслевыми (функциональными) и территориальными органами администрации города Оренбурга устных и письменных запросов редакций средств массовой информации.

Организует фото- и видеосъемку официальных мероприятий, проводимых администрацией города Оренбурга.

Проводит ежедневный мониторинг материалов печатных и электронных средств массовой информации.

Организует проведение социологических исследований, телефонных и интернет-опросов по актуальным проблемам общественно-политической и социально-экономической жизни города Оренбурга, вопросам оценки населением деятельности администрации города Оренбурга.

Организует редактирование тематического материала для проведения городских дней информации, предоставляемого по запросу управления соответствующими отраслевыми (функциональными) и территориальными органами по вопросам их компетенции.

Формирует перечень информации о деятельности администрации города Оренбурга, размещаемой в сети Интернет.

Организует редактирование и размещение информационных материалов на официальном Интернет-портале органов местного самоуправления города Оренбурга.

§3. Запрос как способ доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в содержании конституционного права граждан на обращение.

Как отмечалось ранее, в правоприменительной практике считается, что предоставление информации по запросу как способу доступа к информации на основании обращения в органы власти и порядок его рассмотрения урегулированы Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».¹

В соответствии с и. 4 ст. 1 Федерального закона от 09.02. 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственник органов и органов местного самоуправления», запрос - «это обращение пользователя информацией в устной (в том числе по телефонам справочник служб) или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления, либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа».

Запрос информации можно отнести к разновидности классического заявления.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (с изменениями от 27.12. 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Под «заявлением» в тексте Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», понимается «обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации».

Запрос информации обладает всеми признаками «классического» заявления: форма (ч. 4 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); требования к содержанию (ч. 2 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); сроки регистрации, рассмотрения и перенаправления (ч. 5, 4, 7 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»); возможности направления запроса через представителя (ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

В положениях ведомственного нормативно-правового регулирования органов исполнительной власти устанавливаются дополнительные требования к запросам информации. Впрочем, данные требования носят уточняющий характер и никаких существенных различий с «классическими» обращениями не приносят. Так, в п. 4 Приказа Федеральной налоговой службы от 06.03.2012 г. № ММВ-7-6/1411 имеется требование указывать в запросе информации предпочтительный способ ее получения (непосредственно через уполномоченного представителя, по почте, в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет).

Тем не менее, спорным - с точки зрения конституционных основ - видится указание в п. 123 Приказа Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 22.12.2005 № 803 «Об утверждении регламента федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучию человека» возможности отказать в предоставлении информации, если запрос содержит вопросы правовой оценки актов, принятых данной службой или аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией. Ведь перечень информации, в предоставлении которой может быть отказано заявителю, фактически превращается в оценочную категорию.

Так, Конституционный Суд РФ, основываясь на установлениях статей 23, 24, 29 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, констатирует недопустимость ограничения прав и свобод в сфере получения

информации, в частности, права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом. При этом, в качестве основной цели возможного ограничения права на доступ к информации Конституционный Суд РФ выделяет защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹.

Более того, в постановлениях Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что возможные ограничения прав и свобод должны быть определены положениями закона, в которых формулировки правовых норм не должны способствовать их произвольному толкованию, а ясно устанавливать пределы ограничений и степени усмотрения исполнительных органов. В противном случае нарушается принцип верховенства закона, закрепленный в ст. 76, ч. 3 ст. 90, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ².

Бесспорно, функциональное содержание государства по своей природе диалектично, так, в соответствии со ст. 2 Конституции РФ, «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства», но согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в целях защиты прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституция РФ содержит несколько базовых элементов, обеспечивающих сбалансированность между личностью, обществом и органами государственной власти в реализации своих интересов. При этом конституционное право на обращение (в данном случае встраивающееся в механизм реализации права на доступ к информации) является ключевым.

Доступ к информации является не просто формой реализации человеком и гражданином конституционного права на информацию, но еще и предстает одним из основных способов участия граждан в управлении государством. И в этом аспекте проявляется базовая проблема конституционного права: соотношение прав и свобод человека и гражданина и деятельности государства.

¹Савоськин А. В. Заявители по Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан»: виды и особенности // Административное право и практика администрирования. 2014. № 5.

²Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства: монография. М., 2015.

Согласимся с В. В. Киреевым, который рассматривал социальную ценность государства в выражении народных интересов: «Главенство народа в отношениях «народ - государство» является конституционным и попросту рациональным императивом. В связи с этим государство может быть по-настоящему эффективным только в тех условиях, когда существует подлинное народовластие, а народ стремится к таким целям, для реализации которых нужна эта власть»¹.

Данный баланс возможно соблюсти только путем закрепления на уровне федерального законодательства условий ограничений прав и свобод граждан, которые не должны выходить за рамки международных стандартов. Поэтому в одном из своих определений Конституционный Суд РФ охарактеризовал право на информацию как самостоятельное право, соблюдаемое и защищаемое государством наряду с другими правами. Конституционный Суд РФ обозначил, что положения ст. 29 Конституции РФ корреспондируют требованиям ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которыми «признается право каждого на свободу выражения мнений, включающее в себя свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ, а также установил, что его осуществление может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями и санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

В данном контексте представляется необоснованным подход законодателя, установившего в ч. 2. статьи 2 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» возможность предоставления отдельных видов информации с учетом «особенностей», регламентированных как федеральными законами, так и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На практике это приводит к

¹ Савоськин А. В. Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? // Административное и муниципальное право. 2014. № 6

многочисленным судебным разбирательствам по факту необоснованного ограничения права на доступ к информации¹.

Как указывает Конституционный Суд РФ, подобные «особенности» предоставления отдельных видов информации предполагают, что указанные в них нормативные правовые акты могут содержать нормы, конкретизирующие применительно к отдельным видам такой информации способы и формы их предоставления, а также перечень сведений, которые относятся к информации ограниченного доступа. Таким образом, оспариваемые положения как сами по себе, так и в системе действующего правового регулирования, не могут рассматриваться как позволяющие отказывать в предоставлении информации только по причине отсутствия в законодательстве норм, прямо закрепляющих обязанность органов публичной власти предоставить гражданам и их объединениям конкретный вид информации о своей деятельности².

Таким образом, правовые пределы реализации конституционного права на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе гарантии и ограничения рассматриваемого права, не должны содержать неопределенности и препятствовать доступу граждан к любой информации о деятельности данных органов, за исключением информации, отнесенной федеральным законом к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведений, которые могут быть отнесены к информации ограниченного доступа. Органы исполнительной власти не должны злоупотреблять возможностью ограничения права на доступ к информации, исходя из своей «ведомственной заинтересованности», в противном случае нарушается конституционно установленный баланс интересов отдельного гражданина, общества и государства.

Нельзя не отметить, что в ряде случаев право на обращение выступает способом ограничения доступа к информации. Например, в ч. 1 ст. 15.2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указано, что в случае обнаружения в информационно - телекоммуникационных сетях объектов авторских и (или) смежных прав, которые распространяются без его разрешения или иного законного основания, правообладатель

¹Соловьев С. Г., Попов И. Е. Необходимости реформирования законодательства об обращениях граждан // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.

²Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Российская газета. 2012. № 177.

вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации с заявлением о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такие объекты или информацию.

Несомненно, право на обращение выступает необходимым условием реализации права на доступ к информации в заявительном порядке. Однако любопытными представляются научные подходы, согласно которым правомочия права на доступ к информации становятся идентичны праву на обращение. Например, В. А. Копылов указывает, что поиск и получение (в том числе и по запросу) информации тождественно праву обращаться к органам государственной власти, общественным объединениям, органам и организациям, частным фирмам, другим структурам по вопросам, затрагивающим основные права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ. Схожей точки зрения придерживается И. Л. Бачило: «Поиск информации - понятие, которое можно раскрыть как обращение лица (физического, юридического, уполномоченных субъектов органа государственной власти и местного самоуправления, субъектов, представляющих другие формы организаций) к органу, организации или другим субъектам за получением необходимой информации», а также З. Р. Гаджиева, относящая право на обращение к одному из правомочий права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления наряду с правомочиями по поиску и получению информации. Кроме того, считаем интересной позицию С. А. Майорова о том, что если рассматривать обращение в общем виде, то оно представляет собой информацию, интерес к которой вызван необходимостью обретения или защиты какого-либо блага. Таким образом, при реализации конституционного права на обращение информация как объект правоотношения имеет двуединую структуру: содержится как в волеизъявлении инициатора, так и в ответе адресата.

Вышеуказанные позиции представляются спорными, но закономерными. Очевидно, что смешение правомочий логически приводит к «размыванию» самостоятельных субъективных прав на обращение и доступ к информации в заявительном порядке.

По верному замечанию В. В. Комаровой, «осуществление права на информацию о деятельности органов публичной власти сегодня, вероятно, уже невозможно без использования сети «Интернет»: это и официальные сайты, официальное опубликование посредством размещения в сети нормативных документов, онлайн заседания и др.

Тем не менее, именно при анализе официальных сайтов органов исполнительной власти в сети Интернет, особенно наглядна

существующая путаница при разграничении права на обращение и права на доступ к информации в заявительном порядке, приводящая к их смешению как для авторов запросов, так и для адресатов.

Отметим, что Интернет-среда полностью подчиняется нормативно-правовому регулированию, в том числе и конституционному, без каких-либо изъятий и исключений.

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» органы исполнительной власти обязаны создать в сети «Интернет» свои сайты и адреса электронной почты. Однако какого-либо дополнительного регулирования доступа к информации в сети Интернет данный закон не содержит, оставляя его на усмотрение самих органов исполнительной власти (за исключением требования о необходимости размещения в сети Интернет установленных форм обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами).

В связи с этим уместно отметить Постановление Правительства от 24 ноября 2003 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», предметом которого стал перечень информации, необходимой для размещения на официальных сайтах органов исполнительной власти. К сожалению, в указанном постановлении урегулированы вопросы размещения информации на соответствующих сайтах, при этом особенности реализации доступа к информации в заявительном порядке в сети «Интернет» так и остались неохваченными.

Таким образом, непосредственного указания на внедрение разделов о запросах информации в заявительном порядке не имеется ни в ведомственных актах, ни в федеральном законодательстве.

Преодолевая этот пробел, граждане направляют запросы о предоставлении информации через ресурсы «классических» видов обращений. В целом, этот подход можно считать уместным, однако, как поступать заявителям, если существует непосредственное указание на то, в рамках какого федерального закона будет рассмотрено поступившее обращение. Например, на официальном сайте Росгвардии не предоставляется возможности составить и направить запрос о доступе к информации, а в разделе «Прием обращений» прямо указано, что обращение в форме электронного документа будет рассмотрено в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что исключает

возможность подачи запроса о доступе к информации в порядке Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Более того, во многих органах власти размещается информация о недопустимости злоупотреблением правом на обращение и предусмотренную законодательством ответственность в этой сфере общественных отношений. Между тем практически невозможно найти информацию на официальных сайтах о мерах ответственности, которые применяются к органам и должностным лицам за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, что нельзя признать допустимым.

На официальном сайте Федеральной службы судебных приставов вообще не представилось возможным найти отдельную ссылку по вопросам работы с обращениями граждан. При этом в центральной части сайта расположен раздел «Вопрос - ответ» в рамках которого граждане направляют свои волеизъявления (которые, однако нельзя считать обращениями в юридическом смысле, поскольку у таких онлайн волеизъявлений отсутствуют законодательно установленные реквизиты). С одной стороны, этот вариант является более оперативной альтернативой получения заявителем ответа. С другой стороны, в случае если ответ так и не поступил, на должностных лиц не будет распространяться ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений, предусмотренная федеральным законодательством.

Схожая ситуация прослеживается при направлении запроса о доступе к информации через официальные электронные адреса органов исполнительной власти.

Далеко не в каждом ведомственном акте урегулированы вопросы подачи и рассмотрения «классических» обращений посредством официальных сайтов, а аспекты подачи и рассмотрения запросов информации вовсе не представилось возможным найти в действующих ведомственных актах органов исполнительной власти.

Редкими примерами актов, подробно регламентирующих работу с обращениями, поступающими на электронную почту, являются соответствующие приказы Ространснадзора, Росрезерва и Ростехнадзора. В этих приказах имеется указание на конкретные адреса электронной почты: head@rostransnadzor.gov.ru, roscomr@msk.rsnnet.ru, rostehnadzor@gos.ru. Представляется, что подобная практика должна быть заимствована и другими органами исполнительной власти для создания дополнительных гарантий реализации конституционного права на обращение и права на доступ к информации в заявительном порядке в сети Интернет.

Одним из наиболее востребованных министерств для направления обращений является МВД России, так, в 2020 г., в адрес

МВД России и его руководства поступило 123 348 письменных обращений граждан, общественных объединений и юридических лиц, в том числе: 65 206 заявлений; 53 470 жалоб; 3 365 предложений; 1 307 запросов информации.

Таким образом, несмотря на достаточно подробную регламентацию предоставления информации органами исполнительной власти в сети «Интернет», раздел о доступе к информации в заявительном порядке не имеется ни на одном из официальных сайтов соответствующих органов. Это наводит на мысль о том, что запрос о предоставлении информации может быть направлен в рамках подачи «классических» видов обращений. Однако и эта возможность зачастую перекрывается указанием на рассмотрение обращения исключительно в порядке Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан». В связи со схожестью права на доступ к информации в заявительном порядке и права на обращение представляется необходимым определить точки их размежевания в рамках соответствующих правоотношений. За основу предлагается взять модель правоотношения в сфере доступа к информации в заявительном порядке и правоотношения в сфере обращений граждан на основании Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с целью сопоставления структурных элементов правоотношений и последующей выработки их оптимальной законодательной конструкции.

Это возможно, поскольку в исследовании характеристики и формы содержания правоотношения ключевую роль играет установление необходимой модели данного отношения во взаимосвязи со всей совокупностью актов поведения его регулирующих. Последние могут быть выявлены при сопоставлении прав и обязанностей, установленных «привязкой» нормы к конкретным отношениям и теми актами реального поведения, которые составляют отношение во всей его полноте.

Моделирование представляет собой материальное или мысленное имитирование реально существующей (натуральной) системы путем специального конструирования аналогов (моделей), в которых воспроизводятся принципы организации и функционирования этой системы. В теории права моделирование отождествляется с абстрагированием - логическим приемом познания, позволяющим формулировать научные понятия и категории, а правовые модели, соответственно, с абстракциями - понятиями и категориями, отражающими обобщенные свойства исследуемых явлений и процессов.

Рассматривая субъектный состав выше обозначенных правоотношений, скажем, что в ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (аналогично Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации») в качестве инициатора обращения (пользователя информации) указываются: граждане; организации; общественные объединения. Однако, в соответствии с указанной нормой, к пользователям информации относятся также государственные органы и органы местного самоуправления.

Казалось бы, дополнение существенное и принципиально разводит правоотношения в сфере доступа к информации и обращений граждан. Но это не совсем так.

В сферу регулирования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» частично попадает переписка государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Так, согласно ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», адресат: «Запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия». Приведенная норма не декларативна, так как закон содержит процедурный механизм рассмотрения данных обращений: «...обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну».

Можно предположить, что именно эту «переписку» и регулирует Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации», однако в п. 3 ч. 5 ст. 2 этого закона указано, что его действие не распространяется на «порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий». Эта формулировка отсекает регулирование под института переписки государственных органов, в результате чего (исходя из п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления») государственный орган вправе получить от иного государственного органа лишь поступившую к нему информацию и информацию о законах и нормативных правовых актах.

По данному поводу М. В. Алексеева считает, что информационное взаимодействие органов государственной власти не распространяется на сферу действия Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (п. 3 ч.5 ст.2) в силу того, что оно основано не на «возможности поиска и получения информации», а на «сборе и предоставлении информации», т.е. на иной форме права на информацию.

Значительным упущением является отсутствие в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» таких субъектов как организации, реализующие публично-значимые функции, которые введены в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 1). О том, что на руководителей предприятий и организаций различных типов собственности нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не распространяются, писала С. А. Куликова: «Значительная часть жалоб связана с тем, что руководители организаций, занимающихся обслуживанием жилищного фонда, не отвечают на обращения и запросы граждан и не предоставляют информации о своей деятельности».

Вопрос об объекте права является наиболее сложным, в силу неоднозначности его понимания в теории конституционного права. На сегодняшний день сложились две основные концепции объекта правоотношения: монистическая (единственным объектом правоотношения является поведение человека) и плюралистическая (под объектами правоотношений понимаются различные социальные блага, представляющие ценность для субъектов).

Некоторыми авторами предлагается рассматривать в качестве объекта конституционного права на обращение определенное состояние, достигаемое при взаимодействии человека и гражданина с органами публичной власти: состояние защищенности, состояние свободы - в зависимости от удовлетворяемого интереса посредством обращения.

Изложенное мнение спорно, ведь правовое состояние - это разновидность социального состояния, способ юридического бытия субъектов, объектов или общественных отношений в определенный момент времени и в определенном пространстве, закрепленный в законодательстве, т. е. правовое состояние отражает специфику правоотношений с усилением пространственно-временной характеристики, включая в орбиту своих элементов объект правового

отношения. Более уместно говорить о том, что через реализацию права на обращение осуществляются те или иные юридические состояния.

По мнению А. В. Савоськина, конституционное право на обращение не имеет самостоятельного объекта. Он связывает это с тем, что право на обращение не является самостоятельным правом, не может реализоваться в отрыве от иных субъективных прав и в этом смысле не может называться субъективным правом в чистом виде, поскольку без иных субъективных прав оно лишается всякого смысла.

Указанная точка зрения небезосновательна, но спорна, так как отсутствие объекта права приводит к распаду конструкции субъективного права на обращение. Более того, при этом подходе возможность подачи обращения предстает не субъективным правом, а юридическим фактом: жизненным обстоятельством, с которым закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что самостоятельным объектом правоотношения в сфере конституционного права на обращение является результат его рассмотрения (решение по обращению), который не всегда связан с реализацией иных субъективных прав. Например, в случае получения гражданином ответа о передаче обращения по компетенции в другой орган власти или должному лицу. Здесь достаточно интересным видится мнение О. Е. Кутафина, который считал обращение (заявление) самостоятельным объектом конституционных правоотношений.

Содержанием правоотношений в сфере доступа к информации в заявительном порядке является возможность обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя. Данной возможности коррелирует обязанность адресата рассмотреть поступивший запрос и принять по нему мотивированное решение: либо предоставить запрашиваемую информацию, либо отказать в ее предоставлении на основаниях, установленных законодательством (ст. 20) Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Содержание правоотношения в сфере доступа к информации в заявительном порядке идентично содержанию правоотношений в сфере обращений граждан. Тожественны друг другу обязательные и дополнительные процессуальные стадии рассмотрения волеизъявлений граждан. Более того, нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» фактически дублируют положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в

Российской Федерации» в части процедурных аспектов рассмотрения волеизъявления гражданина: требований к форме заявления; сроков его регистрации; сроков рассмотрения запроса; сроков переадресации запроса (ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Рассмотрев юридическое содержание правоотношений, можно отметить, что круг прав и обязанностей инициаторов обращений в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» схож. Существенным недостатком Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» является тот факт, что перечень прав инициаторов связан исключительно с процедурными аспектами получения информации и не определяет правомочий по ее поиску и использованию, поэтому он не привносит особой новизны в содержание данных правоотношений.

Принципиальным отличием юридического содержания является лишь возможность не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации (ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»), которая тем не менее не презюмирует ее получение в случаях истребования информации ограниченного доступа.

На основании проведенного сравнительного анализа структурных элементов правоотношений в сфере доступа к информации в заявительном порядке и правоотношений в сфере обращений граждан (основываясь на модели соответствующих правоотношений, содержащихся в Федеральном законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»), удалось установить, что юридическое содержание этих правоотношений схоже.

Практически идентичен и их субъектный состав, где исключение составляют такие адресаты обращений как организации, осуществляющие публично-значимые функции, которые прямо предусмотрены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и выходят за орбиту адресатов рассмотрения заявлений о доступе к информации государственных органов и органов местного самоуправления, в

соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Поэтому можно прийти к выводу, что доступ к информации в заявительном порядке является примером пересечения двух правоотношений: правоотношения в сфере доступа к информации и правоотношения в сфере обращений граждан.

Разграничить рассматриваемые правоотношения возможно на основании объекта правового регулирования. При доступе к информации в заявительном порядке объектом правоотношения выступает информация. Ее существенными признаками выступают: источник предоставления, предметность, зависимость от спектра полномочий адресата. В результате - у «классических» обращений содержание может касаться неограниченного круга вопросов, у запроса о доступе к информации - только предоставление конкретной информации (созданной органом власти или поступившей в него).

При этом, не отрицая зависимость права на обращение от иных субъективных прав, исключать его самостоятельность не совсем допустимо. Поскольку волеизъявление гражданина - это юридический факт, без которого невозможно возникновение правоотношения, а содержание правоотношения в сфере обращений представляет собой ряд последовательных действий (процессуальных стадий). Поэтому самостоятельным объектом правоотношения, его благом является результат рассмотрения обращения (на стадии принятия решения по обращению), который не всегда связан с реализацией иных субъективных прав. Например, в случае получения гражданином ответа о передаче обращения по компетенции в другой орган власти или должному лицу; решения о безосновательности очередного обращения; уведомления о том, что ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Конечно, при получении такого ответа гражданин не достигает желаемого блага, но и говорить о том, что он не реализовал право на обращение тоже невозможно. Следуя этой логике, в случае, когда принятое по обращению решение позволяет получить заявителю желаемое благо, связанное с иными субъективными правами, можно говорить о двойственности объекта правоотношений в сфере обращений граждан: первым (основным) благом будет являться результат рассмотрения обращения - принятие решения по обращению, вторым (дополнительным) - различные социальные блага, связанные с иными субъективными правами.

Учитывая схожесть сопоставляемых правоотношений, отметим, что запрос о предоставлении информации является разновидностью

классического запроса. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не вводит каких-либо существенных дополнений в процессуальные аспекты работы с запросами информации. В практической деятельности органов исполнительной власти запросы о предоставлении информации направляются через Интернет-ресурсы «классических» обращений, что не приносит препятствий к их рассмотрению. Поэтому думается, что в п. 4 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» следует оставить нормативное определение термина «запрос информации», но распространить на процессуальные аспекты его рассмотрения отсылочные нормы к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан в российской Федерации», объектом регулирования которого являются:

1. Законы и иные нормативно-правовые акты, деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, социально-экономическая и иные сферы деятельности государства и общества, общественные отношения (возможность совершенствования).

2. Конституционные права и свободы, права и свободы других лиц (реализация); реализация права на доступ к информации.

3. Права и свободы заявителя, права и свободы других лиц (защита), нарушенные права, свободы и законные интересы, а также права, свободы и законные интересы других лиц (защита и восстановление).

4. Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (сообщение о недостатках в их работе, критика).

Для этого, с позиции юридической техники, требуется сделать перечень обращений, регулируемых Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в российской Федерации» открытым.

Эта мера позволит не перегружать систему нормативно-правовых актов в сфере обращений граждан, а также устраним дублирующее нормативно-правовое регулирование в сфере запросов о предоставлении информации, а также станет дополнительной гарантией рассмотрения обращений граждан Российской Федерации.

Раскрывая связь конституционного права на обращение с правом на доступ к информации о деятельности государственных органов, нельзя не отметить, что информационное обеспечение и информационные права заявителей являются основой предоставления государственных услуг, что предопределяет более углубленное изучение теоретических и практических аспектов реализации права

граждан на обращение в связи с предоставлением государственных услуг органами исполнительной власти Российской Федерации.

Например, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусматривает гарантии получения гражданами информации только о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» также закрепляется перечень субъектов, обязанных отвечать на обращения граждан, это опять же государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица. На руководителей предприятий и организаций различных типов собственности нормы указанных законов не распространяются. «В связи с этим заслуживает внимания возможность расширения круга субъектов, обязанных отвечать на обращения граждан и предоставлять информацию о своей деятельности, непосредственно касающейся реализации прав граждан, что предусматривается законодательными актами некоторых субъектов»¹.

Вопросы для самопроверки:

1. Назовите источники получения гражданами информации.
2. Какие Вы знаете виды объектов информационного освещения?
3. Раскройте способы и средства доступа граждан к информации.
4. Какие способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определены в Федеральном законе от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»?

Глава 3. Особенности правового регулирования информирования граждан в условиях информационно-технологических инноваций

План:

- § 1. Роль «электронного правительства в обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления
- § 2. Государственные и муниципальные услуги и доступ к информации

¹ Куликова С.А. Законодательное закрепление права граждан на доступ к информации в актах субъектов Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 12.

§ 3. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на информацию в условиях информатизации

§ 1. Роль «электронного правительства в обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления»

Обеспечить реализацию и защиту права граждан искать и получать информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в целях достижения объективно необходимого уровня транспарентности государства для граждан, осуществления общественного контроля за деятельностью этих органов призвано «электронное правительство».

В переводе с англ. (*e-Government*) – «электронное правительство» – это пакет технологий и набор сопутствующих организационных мер, нормативно-правового обеспечения для организации цифрового взаимодействия между органами государственной власти различных ветвей власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики. Он предполагает эффективный способ предоставления информации о деятельности органов государственной власти, оказание государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально используются возможности, предоставляемые информационными технологиями, мобильными технологиями и сетью Интернет.

Электронное правительство базируется на распределенной информационно-телекоммуникационной инфраструктуре (инфраструктура электронного правительства), развернутой в масштабах государства, ядром которой является система электронного документооборота, система автоматизации государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества.

Следует сказать, что к 2017 году в мире известны и применяются 4 модели электронного правительства: Континентально-европейская модель; Англо-американская модель; Азиатская модель; Российская модель.

Континентально-европейская модель. Для данной модели характерно наличие надгосударственных институтов, чьи рекомендации должны исполняться всеми странами Евросоюза; высокая степень интеграции, что проявляется в единой валюте, едином информационном пространстве, в подготовке новой единой Конституции и т.д.; законодательство, регламентирующее информационные отношения в европейском информационном пространстве. Применение технологий в этой модели, прежде всего, ориентировано на нужды граждан-пользователей.

Англо-американская модель. Модель широко используется в США, Канаде и Великобритании. В США созданы информационные супермагистралы, которые обеспечивают гражданам получение информации о государственном управлении. Все услуги открыты, прозрачны, а правительство несет большую ответственность перед населением. В программе Великобритании, которая называется «Электронные граждане, электронный бизнес, электронное правительство. Стратегическая концепция обслуживания общества в информационную эпоху» сделан акцент на решение следующих проблем: расширение области предоставляемых услуг, наиболее эффективное использование социальной информации, создание условий для полного охвата. Основной целью для Великобритании является освобождение государственных служащих от выполнения рутинных работ.

Азиатская модель. Данной модели присущ специфический тип управления. Основной акцент сделан на удовлетворение информационных потребностей населения и внедрения информационных технологий в систему культуры и образования. Создание единого информационного пространства в рамках всей страны не только усиливает позиции государства, но и ставит в практическую плоскость основной принцип демократии: народ – источник и носитель власти.

Российская модель. Основными целями программы являются повышение эффективности функционирования экономики, государственного и местного управления, создание условий для свободного доступа к информации и получения необходимых услуг. Всего в программе предусмотрено развитие по девяти направлениям, основными из них являются обеспечение открытости в деятельности органов и совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый

способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Электронное правительство имеет следующие основные цели:

оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;

повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной;

поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;

рост технологической осведомленности и квалификации граждан;

снижение воздействия фактора географического местоположения.

Таким образом, создание Электронное правительство должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете, это приведет к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

Концепция электронного правительства была утверждена 6 мая 2008 года Правительством России¹.

Однако основная работа по формированию «электронного правительства» была начата с момента принятия государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»², утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. №1815-р.

В соответствии с этой программой был выполнен комплекс работ по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры электронного правительства. В настоящее время разработаны и функционируют ключевые элементы национальной инфраструктуры электронного правительства, в том числе:

Единый портал государственных и муниципальных услуг;

Единая система межведомственного электронного взаимодействия;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р: «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года». ГАРАНТ. РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/#ixzz0V4jcSsch>. Дата обращения 01.06.2022 г.

² Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы) (с изменениями от 09.11.21 г). // Собрание законодательства РФ. 2010. N 46. Ст. 6026.

Национальная платформа распределенной обработки данных;
Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

Информационная система головного удостоверяющего центра.

В рамках «электронного правительства» в Оренбургской области принято Постановление Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. N 551-пп «О стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года»¹, в третьей главе 4 раздела «Информационно-телекоммуникационный комплекс» обоснована целесообразность развития и широкого применения информационно-коммуникационных технологий (далее - ИКТ), так как их внедрение является глобальной тенденцией мирового развития.

В частности, происходит стирание границ между телекоммуникациями, информатикой и телерадиовещанием. Завершающим этапом глобальной цифровой революции станет появление единой цифровой сети, в которой соединятся Интернет, мобильная связь, цифровое телерадиовещание, а также все другие сети обмена цифровой информацией. Применение ИКТ имеет большое значение для повышения качества жизни человека в современном обществе, эффективного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления Оренбургской области, повышения конкурентоспособности экономики, развития образования, здравоохранения и культуры. Государственная политика развития и использования ИКТ направлена на формирование «электронного правительства» как новой формы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающей за счет применения ИКТ новый уровень оперативности и удобства получения государственных услуг, информации о деятельности государственных и муниципальных органов, создание каналов прямой коммуникации между чиновниками и гражданами, создание информационного общества (развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества) за счет применения ИКТ.

Органам власти необходимо выстроить следующие инфраструктуры:

¹СПС Гарант. <https://home.garant.ru/> Дата обращения 01.06.2022 г.

- портал электронных государственных услуг (портал существует, однако необходимо его развитие);
- модернизированный портал региональных органов власти, включающий такие разделы, как общественные Интернет-приемные, разделы, соответствующие требованиям раскрытия информации о деятельности Правительства Оренбургской области;
- систему обучения граждан, в первую очередь социально незащищенных категорий, использованию электронных государственных услуг и сайтов.
- Концепция создания информационного общества предусматривает создание необходимой для граждан инфраструктуры и сервисов: предоставление всеобщего доступа к Интернету на основе широкополосных каналов связи (в том числе для мало защищённых категорий граждан, в образовательных учреждениях), телемедицины, социальных карт гражданина, создание электронных фондов культурного наследия области, модернизацию и расширение существующей инфраструктуры теле-, радиовещания и строительство цифровых наземных вещательных сетей для распространения обязательных телерадиоканалов и иных каналов свободного доступа.

Это предполагает выход на следующие целевые показатели (к 2030 году):

1. Уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100 процентов.
2. Доля отечественных (в том числе оренбургских) товаров и услуг в объеме внутреннего рынка информационных и телекоммуникационных технологий – более 50 процентов.
3. Уровень использования линий широкополосного доступа – 75 линий на 100 человек населения за счет всех технологий.
4. Наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет – не менее чем в 75 процентах домохозяйств.
5. Доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Оренбургской области – 100 процентов.
6. Доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 100 процентов

Несомненно, быстрое развитие и внедрение в жизнь новейших информационных технологий, ускорение и упрощение

информационных процессов, снижение административного бремени за счет увеличения скорости административных процедур, устранение пространственных барьеров, сокращение финансовых расходов, повышение гибкости и управляемости процессов передачи информации дают возможность значительно улучшить качество обеспечения граждан информацией, «непосредственно затрагивающей их права»¹.

Стоит особо отметить значимость применения информационных технологий для повышения доступности и качества предоставления информации посредством ее предоставления с использованием сети Интернет, реализации на практике в полном объеме проекта «Электронное правительство», внедрения многофункциональных информационных центров, реализации принципа «одного окна» при работе с заявлениями и обращениями граждан.

Web-сайты, в отличие от других способов информирования, позволяют гражданам пользоваться важной для них информацией не только в день ее появления, а находить на сайте по прошествии времени. Помимо этого, сайты позволяют обеспечить «обратную связь», то есть возможность информирования людьми органов власти.

Однако на пути реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» и федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» возникают определенные сложности.

Типичными недостатками официальных сайтов муниципальных районов и городов являются: отсутствие контактных данных муниципальных органов, отсутствие системы поиска информации по ключевым словам; расположение нормативных документов по годам принятия, что затрудняет их поиск.

Вторая проблема касается отсутствия единообразия в структуре официальных сайтов муниципальных образований. Информация, формально опубликованная на официальном сайте, практически оказывается недоступной пользователям из-за того, что каждый сайт обладает «собственным уникальным дизайном и отличной от других навигацией, что затрудняет поиск нужной информации».

Примечательно, что само право на получение интересующей информации может быть реализовано в основном через запрос (ст. 6, 18). При этом запрос определяется как «обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г // Российская газета. 1993. 25 декабря.

самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа». Механизм правового регулирования данного способа получения информации аналогичен правовому регулированию порядка работы с обращениями граждан, который устанавливается Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Поэтому, возможно, при реализации данного способа получения информации проявятся недостатки Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В частности, срок рассмотрения письменного обращения, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения (Ст. 12 . Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Как мы видим, указанная норма регулирует только срок рассмотрения письменного обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Между тем, сроки рассмотрения обращений, направленных в форме электронных документов, остаются неурегулированными. По аналогии рассмотрение таких обращений также осуществляется в течение 30 дней.

В связи с этим предлагаем установить единый срок рассмотрения обращений граждан. Для этого исключить из ст. 12 указанного закона слово «письменное», что позволит установить обязательный срок рассмотрения, как для письменных обращений, так и для обращений, поступивших в форме «электронного документа».

Думается, внесение данного изменения позволит сократить необоснованные задержки рассмотрения обращений граждан, поступающих в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам, в форме электронных документов.

Срок рассмотрения госорганами обращений граждан предлагаем также сократить до 20 и 10 дней соответственно, что также повысит оперативность рассмотрения обращений.

Необходимо также совершенствование процедур предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу в электронной форме.

К сожалению, в настоящее время, кроме официального портала правовой информации www.pravo.gov.ru, отсутствует официальный сайт, который в полном объеме обеспечил бы доступ граждан к действующему законодательству, в том числе к подзаконным нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, а также к проектам нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами государственной власти. Не предполагается и создание в сети Интернет сайта, позволяющего гражданам получать социально значимую информацию и консультации по действующему законодательству, ознакомиться с действующим законодательством.

Говоря о требованиях к сайтам, необходимо отметить, что в условиях развития электронного правительства сайты органов государственной власти должны предоставлять пользователям возможность беспрепятственного поиска и получения доступа ко всей информации, размещенной на официальном сайте, включая поиск документов по их реквизитам, ключевым словам, дате принятия, дате размещения на официальном сайте, содержанию документов, а также по фрагменту текста, содержащемуся в размещенном на официальном сайте документе. Сайты должны предоставлять пользователям возможность знакомиться с новостями сайта, перечнем новых материалов, размещенных на сайте, обеспечивать возможность подписки пользователей на новостные рассылки сайтов, перехода пользователя на сайты других органов власти. Кроме того, необходимо закрепить на законодательном уровне максимальное время обновления на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления информации.

Представляется, в частности, что нормативные правовые акты, принимаемые соответствующим органом государственной власти и местного самоуправления, должны размещаться одновременно с их официальным опубликованием в соответствующих печатных изданиях. Требуется привлечение институтов гражданского общества к осуществлению общественного контроля и мониторинга за качеством, доступностью и своевременностью предоставления информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

К указанным выше недостаткам можно прибавить недостатки моделей электронного правительства. В частности, следует отнести излишне «механический» способ перевода традиционных государственных и муниципальных услуг в электронный вид. Перевод

в электронный вид государственных услуг обычно не включает в себя выявление неэффективных и устаревших нормативных документов, осуществление мер по их отмене, коррекции и разработке новых законов, приказов и положений – так как это требует организации сложного процесса координации экспертной работы и процессов нормотворчества, и времени на эту работу. Рабочие группы по созданию электронного правительства в основном финансируются из бюджета, в них преобладают государственные служащие, и поиск компромисса с другими участниками экосистемы не предполагается, или происходит с трудом. Такой технократический подход к автоматизации государственных услуг при несомненном повышении удобства их использования гражданами и организациями, в итоге существенно не улучшает деловой климат и не меняет содержание взаимодействия между субъектами. В процессе оказания ряда государственных услуг, ввиду невозможности нормативно отменить традиционный «бумажный» документооборот, происходит дублирование традиционного и бумажного документооборота, что ведет к повышению бюджетных затрат на поддержку обоих процессов и вызывает у экспертов вопросы об экономической эффективности и государственной целесообразности такого подхода к их автоматизации.

Поэтому процесс поиска новых моделей электронного правительства не прекращается, что находит отражение в появлении новых парадигм, таких как информационное общество.

§ 2. Государственные и муниципальные услуги и доступ к информации

Слово «услуга» употребляется в Конституции РФ дважды: ч. 1 ст. 8 и ст. 74, где ее содержание не раскрывается, но сам факт перечисление услуги в одном ряду с такими категориями как «товары» и «средства» позволяет говорить о ней как о разновидности некой материальной деятельности.

В настоящее время «услуга» перестает быть исключительно гражданско-правовой категорией и получает бурное развитие в публичных отраслях российского права, где используется в следующих словосочетаниях: «публичная услуга», «социальная услуга», «государственная и муниципальная услуга». По данному факту В. А. Кочев отмечает: «В публичной жизни экономика «социализируется». В этом качестве экономика переводится в сферу политэкономических отношений, являемых в регулятивном срезе как публично-правовой экономический порядок. Последний составляет предметнообъектную область конституционного права, его экономико-политического сектора».

Не вдаваясь в глубокий научный дискурс, скажем, что существенное различие между публичной и государственными услугами весьма условно, поскольку публичная услуга - понятие родовое, а государственные и муниципальные услуги - видовое. Публичная услуга является наиболее широким понятием, включающим в себя все виды услуг в обществе: это социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан, обеспеченные нормами права.

Именно по этой причине В. И. Фадеев предлагал следующее их определение: «Публичная (государственная или муниципальная) услуга представляет собой деятельность соответствующего государственного или муниципального органа управления, осуществляемую по обращению заявителя, в рамках компетенции этого органа и направленную на удовлетворение потребностей заявителя, которым может выступать как физическое, так и юридическое лицо, в разных сферах общественной жизни».

Законодатель сформулировал понятие муниципальной услуги. Это предоставляемая органом местного самоуправления (далее - муниципальная услуга), - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее - орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав (ст.2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Оценка гражданами Российской Федерации результатов реформирования системы государственного управления и местного самоуправления во многом зависит от качества организации и

предоставленных публичных услуг. Именно качество и доступность государственных и муниципальных услуг являются мерой оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, результатом реализации государственной и муниципальной политики, основой качества жизни человека в Российской Федерации. Под качеством жизни понимается система показателей уровня жизни (например, безопасность, здоровье, обеспеченность жильем, уровень материального благосостояния, состояние окружающей среды, возможность получить образование, удовлетворять культурные и досуговые потребности, доступ к информации, возможность передвижения и т.п.), а также степень их удовлетворения. Основная задача органов государственного управления и органов местного самоуправления состоит в повышении качества жизни населения и создании комфортной среды проживания, для чего организуется предоставление соответствующих публичных услуг¹.

Принятие федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стало важным шагом на пути нормативно-правового обеспечения оказания государственных и муниципальных информационных услуг стало, который определил способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе перечень и состав информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»² определил принципы и процедуру предоставления государственных и муниципальных услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти. В соответствии с законом, граждане имеют право на полные, актуальные и достоверные сведения о государственных услугах, а также на их предоставление дистанционно в электронном виде. Органы, в свою очередь, должны оказывать их своевременно и согласно стандарту.

¹Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). - Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. // СПС Гарант. Дата обращения 01.06.2022 г.

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в редакции от 30.12. 2021 г.) //СЗ РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

Федеральный закон N 210-ФЗ реализует отношения по использованию ресурсов единого портала государственных услуг, с помощью которого заявитель может подать запрос и иные необходимые документы, узнать о ходе предоставления государственной услуги и получить ее результат, оплатить госпошлину. Особую важность имеет норма названного закона, в соответствии с которой органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления (пункт 2, статья 7).

Взаимосвязь указанных законов не вызывает сомнения. Так, в комментариях к ст. 3 Федерального закона № 210-ФЗ исследователи отмечают, что правовую основу в сфере организации предоставления публичных услуг составляют:

1) федеральные законы:

а) настоящий закон;

б) Федеральный закон от 29.11.2007 N 282-ФЗ, согласно которому создана единая межведомственная информационно-статистическая система;

в) Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹.

В статье 4 обозначенного закона приводятся принципы организации предоставления публичных услуг. Принципы предоставления публичных услуг - это основополагающие положения, начала и идеи, лежащие в основе организации предоставления государственных и муниципальных услуг, которые определяют статус, характер и содержание деятельности органов, должностных лиц и организаций, предоставляющих данные услуги. В качестве основополагающих принципов закреплены принципы:

Открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги.

Доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и

¹Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). - Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. // СПС Гарант. Дата обращения 01.06.2022 г.

муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Принцип открытости предполагает:

информационную открытость, т.е. доступность для заявителей полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг и о деятельности органов и организаций, предоставляющих публичные услуги и участвующих в предоставлении данных услуг;

публичность - прозрачность организации предоставления государственных и муниципальных услуг для общества, доступность для заявителей информации о целях, этапах и результатах предоставления публичных услуг, наличие постоянных контактов между гражданами и органами и должностными лицами государственного и муниципального управления в осуществлении данных процессов;

транспарентность как универсальный политический принцип, обеспечивающий общественный контроль процессов организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Принцип открытости тесно связан с принципом гласности, основными требованиями которого являются:

обеспечение информированности граждан о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение доступности обсуждения важнейших государственных вопросов и вопросов местного значения;

изучение и учет общественного мнения.

Принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, который предполагает:

территориальную близость органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги;

открытость органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, для всех категорий граждан;

доступность государственных и муниципальных услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

организацию предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах по принципу «одного окна».

На обеспечение принципов открытости и доступности направлен Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ, согласно которому:

органы и должностные лица государственного и муниципального управления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей

деятельности и о предоставлении публичных услуг на русском языке и государственном языке национальной республики¹; заявители не обязаны обосновывать причины необходимости получения информации о государственных и муниципальных услугах.

Обозначенную взаимосвязь можно также проследить из положения п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», где указано, что одним из требований к организации предоставления государственных и муниципальных услуг является получение заявителем полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, реализация права на доступ к информации должна обеспечиваться органами власти по двум основным направлениям: доступ к информации о своей деятельности и о предоставлении публичных услуг.

Доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления реализуется посредством механизма, определенного в базовых законах: от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и других, о которых говорилось ранее.

Доступ к информации о предоставлении публичных услуг гарантируется, согласно федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, через портал государственных и муниципальных услуг. Это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление публичных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о публичных услугах.

Сведения о государственных и муниципальных услугах распространяются с использованием:

- а) сети Интернет;
- б) государственных и муниципальных информационных систем;
- в) реестров государственных и муниципальных услуг.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в редакции от 31.12. 2021 г.) //СЗ РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

¹Гребенникова А.А., Ведяева Е.С., Степанов А.А., Шолдышев В.М., Мокеев М.М., Командирова Т.Г., Масленникова Е.В., Богатырева Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (под ред. Аяцкова Д.Ф.). - Специально для системы ГАРАНТ, 2013 г. // СПС Гарант. Дата обращения от 01.06.2022 г.

Портал государственных или муниципальных услуг, по сути, представляет собой информационный сайт, отражающий перечень предоставляемых услуг, а также порядок обращения за их предоставлением. В информационно-справочном разделе портала можно получить следующую информацию:

нормативные акты;

законы, приказы, постановления, регулирующие работу портала;

информацию о людях, создающих портал;

условия использования портала;

сведения о безопасности данных и электронной подписи;

места обращения, в случае возникновения вопросов по portalу.

С помощью портала возможно государственную получить услугу в электронном виде; получить информацию о государственной услуге, в том числе место получения, стоимость, сроки оказания и образцы документов; получить информацию о государственных и муниципальных учреждениях.

Существенным достоинством портала является возможность не только ознакомиться с предлагаемым перечнем услуг, но и заполнить необходимые документы по предложенному образцу, а также отправить их электронной почтой в соответствующий орган или организацию (Ст. 21 названного закона).

Однако в большинстве случаев на практике портал государственных и муниципальных услуг носит лишь информативный характер. Сегодня портал государственных и муниципальных услуг не используется в полном объеме, что обусловлено отсутствием необходимой информации о его возможностях, а также отсутствием у большинства заявителей необходимых знаний и навыков по работе с информационной системой.

Нам представляется важным обратить внимание на то, что в соответствии с концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг доступ к информации, размещенной на едином портале, а также возможность получать услуги в электронном виде должны быть предоставлены через центры общественного доступа (или «информационные зоны», о чем говорилось ранее), которые установленные в шаговой доступности для населения во всех муниципальных образованиях.

Закон № 210-ФЗ требует (в ст. 11) ведение реестра государственных услуг и реестра муниципальных услуг.

Толковые словари дают значение реестра как списка, перечня, описи, содержанием которого могут являться данные, сведения, документы, объекты. Учитывая разнообразие информации, которая может содержаться в реестре, а также использование в законодательстве

Российской Федерации близких терминов и понятий, авторам представляется целесообразным использование в нормативных правовых актах, и в частности в комментируемом законе, такого понятия, как реестр только с обязательным определением содержания и формы, в которых он реализуется. В законе однозначное определение реестра отсутствует, что усложняет его понимание и использование на практике. Так, если статья 11 содержит описание основных элементов содержания реестра, а ст. 20 говорит о том, что ведение реестров государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется с использованием государственных и муниципальных информационных систем, то напрашивается логический вывод о возможности ведения реестра в бумажной форме.

Согласно ч. 6 ст. 11 рассматриваемого закона реестр муниципальных услуг содержит сведения:

- 1) о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании;
- 2) об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг и включены в перечень, утвержденный в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 настоящего Федерального закона;
- 3) об услугах, указанных в части 3 статьи 1 настоящего Федерального закона и оказываемых муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета;
- 4) иные сведения, состав которых устанавливается местной администрацией.

Формирование и ведение реестра муниципальных услуг осуществляются в порядке, установленном местной администрацией (ч. 7 ст. 11).

Ясно, что имеется прямое указание закона органам местного самоуправления на ведение реестра муниципальных услуг. Однако предоставление в ч. 7 ст. 11 свободы местной администрации может привести к «вольностям» с их стороны.

Исследование механизма предоставления муниципальных услуг, закрепленного в Законе № 210-ФЗ, позволяет выявить также некоторые недостатки регулирования этим законом.

Так, услуги, оказываемые в процессе осуществления местного самоуправления, можно разделить по различным критериям на несколько категорий:

- государственные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в процессе реализации делегированных государственных полномочий;

- муниципальные услуги, связанные с обеспечением решения вопросов местного значения муниципальных образований;
- муниципальные услуги, необходимые и обязательные, предлагаемые организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг (условно их можно назвать "сопутствующие услуги");
- муниципальные услуги, входящие в перечень, установленный Правительством РФ, подлежащие предоставлению в электронной форме;
- муниципальные услуги, предоставляемые в рамках исполнения муниципального задания (заказа), и иные муниципальные услуги.

В отношении каждого из этих видов муниципальных услуг осуществляется специфичное нормативно-правовое регулирование вопросов информационного обеспечения.

Делегированные государственные услуги подлежат административной регламентации делегирующим субъектом власти. Собственно муниципальные услуги подлежат муниципальной административной регламентации. Неясен правовой режим регламентации «сопутствующих» услуг. Вероятно, их регламенты должны быть утверждены органами местного самоуправления. Обеспечение предоставления муниципальных услуг в электронной форме должно сопровождаться электронной административной систематизацией, технические требования к которой унифицированы на федеральном уровне.

Из поля нормативно-правового регулирования организации оказания муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ «выпали» муниципальные услуги, которые могут предоставляться в процессе деятельности органов местного самоуправления, не связанной с решением вопросов местного значения. Таким образом, состав компетенции муниципального образования и связанные с ними муниципальные услуги в Законе № 131-ФЗ объемнее, чем сфера правового регулирования муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ.

Законом № 210-ФЗ игнорируется фактически сложившееся цифровое неравенство муниципальных образований. Потенциал информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг городских округов, муниципальных районов, внутригородских территорий городов федерального значения, как правило, несопоставим с информационными ресурсами поселений, и реально обеспечить реализацию полномочий органов местного самоуправления поселений, определенную Законом № 210-ФЗ, невозможно.

Но имеются и оптимальные положения, коррелирующие с природой муниципальной власти.

Муниципальное правотворчество в сфере информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг в Законе № 210-ФЗ

ограничено вопросами утверждения реестра муниципальных услуг, организации административной регламентации и экспертизы проектов административных регламентов, установления платы за часть муниципальных услуг. Практически все остальные вопросы информационного обеспечения предоставления муниципальных услуг будут решаться в рамках административно-правового регулирования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Это оправдано, поскольку основополагающим началом в организации информационного обеспечения оказания муниципальных услуг должна стать совместимость государственных и муниципальных информационных систем.

Информационное обеспечение предоставления муниципальных услуг основано на ряде информационных прав заявителей, закрепленных в ст. 5 Закона № 210-ФЗ. Это право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке оказания государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме; право на получение муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Кроме того, в соответствии со ст. 7 Закона № 210-ФЗ органы, предлагающие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя: предъявления документов и информации или осуществления действий, предоставление или реализация которых не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с оказанием муниципальной услуги; предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов власти различных уровней, т.е. фактического обеспечения режима «одного окна». Из данных обязанностей органов местного самоуправления следует исключительно важное право заявителя - предъявлять минимум необходимых документов для оказания услуг.

Информационное обеспечение предоставления муниципальных услуг в электронной форме - основа формирования системы электронного муниципального управления. В ст. 10 Закона № 210-ФЗ в общих чертах определено содержание данной деятельности. Заявитель муниципальной услуги в электронной форме получает информацию о будущей услуге и порядке ее предоставления, направляет запрос и иные документы для приобретения услуги, получает сведения о ходе выполнения услуги и ее результат. Органы власти и организации осуществляют взаимодействие в целях предоставления муниципальных услуг.

Основное требование к использованию информационно-телекоммуникационных технологий при оказании муниципальных услуг - информационно-технологическое взаимодействие муниципальных информационных систем со структурами регионального и федерального уровней. Соответствующие технические стандарты, включая требования к технологической совместимости информационных систем и к протоколам обмена данными в электронной форме при технологическом взаимодействии информационных систем, устанавливаются на федеральном уровне.

Закон № 210-ФЗ содержит, несомненно, весомые гарантии информационных прав граждан в сфере предоставления муниципальных услуг, включая их получение на базе многофункциональных центров в режиме «одного окна», в электронной форме, на основе закрепленных в административных регламентах стандартов услуг.

Таким образом, Закон № 210-ФЗ дополняет режим транспарентности муниципального управления, заложенный в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

§ 3. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на информацию

Должностные лица и органы местного самоуправления несут ответственность за нарушение права граждан на информацию. Это положение вытекает из общей нормы части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в которой установлено: «Нарушение требований настоящего закона влечет за собой дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

По мнению Е.С. Шугриной, «в зависимости от вида юридической ответственности можно выделить уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную, конституционно-правовую, муниципально-правовую...»¹.

Автор называет признаки, по которым различаются названные виды ответственности: 1. Порядок привлечения к ответственности

¹ Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5.С.34-40.

регулируются нормами разных отраслей. Так, порядок привлечения к уголовной ответственности регулируется нормами уголовного права; к гражданско-правовой – нормами гражданского права; к материальной – трудового; к муниципально-правовой – нормами муниципального права; к конституционно-правовой – нормами конституционного права.

2. Основанием любого вида юридической ответственности является правонарушение. Основанием уголовной ответственности является преступление; гражданско-правовой – гражданско-правовой деликт; дисциплинарной – дисциплинарный проступок; конституционно-правовой ответственности – конституционно-правовой деликт; муниципально-правовой – утрата доверия.

3. Перед кем наступает ответственность. Например, уголовная, административная, конституционно-правовая ответственность наступает перед государством, гражданско-правовая – перед физическими и юридическими лицами, муниципально-правовая – перед населением муниципального образования.

Полагаем, совокупность выделенных признаков позволяет говорить о том, что за нарушение права граждан на информацию на должностных лиц местного самоуправления может возлагаться административная, уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая ответственность. На депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления – муниципально-правовая ответственность. На главу муниципального образования, главу местной администрации – конституционная ответственность. На представительный орган муниципального образования может возлагаться конституционная ответственность, муниципальное образование может нести гражданско-правовую ответственность.

В гл.4 Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ устанавливает ответственность за нарушение порядка доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 25 устанавливает ответственность за нарушение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Так, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Также в статье 23 установлено, что решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Если в результате неправомерного отказа в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (ч.2 ст. 23).

Контроль и надзор за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления.

Надзор за исполнением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами настоящего Федерального закона осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.24).

В зависимости от объективной стороны правонарушения в ст. 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность за 1) неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина; 2) несвоевременное предоставление таких документов и материалов; 3) непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом; 4) предоставление гражданину неполной информации; 5) предоставление гражданину заведомо недостоверной информации.

За нарушение права граждан на информацию статьей 8.5 Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность должностных лиц для конкретного случая, а именно, ответственность за сокрытие или искажение экологической информации.

Ст. 13.27 Кодекса устанавливает административную ответственность для должностных лиц за нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети Интернет. В частности, нарушение требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 5000 рублей.

Так, Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Викуловского судебного района Тюменской области по делу об административном правонарушении от 24 апреля 2018 года должностное лицо Ковалев Ю.П. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.2 ст.13.27 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 3 000 (трех тысяч) рублей¹.

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, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 5000 рублей.

В ст. 13.28 установлена ответственность за нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, содержащей сведения, относящиеся к информации ограниченного доступа, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 5000 рублей.

А незаконное взимание платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления либо нарушение порядка взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если федеральным законом такая плата установлена, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 5000 рублей.

В силу части 1 статьи 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из кодекса и принимаемых в соответствии с

¹<http://судебныерешения.рф>. Дата обращения 01.06.2022 г.

ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Поэтому некоторые составы административных правонарушений за нарушение права граждан на информацию, содержатся в законодательстве субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии Законом Пензенской области от 26.06.2003 г. № 490-ЗПО «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Пензенской области»¹ предусматривается ответственность должностных лиц местного самоуправления за такое правонарушение, как необоснованный отказ в представлении гражданину информации о деятельности органов местного самоуправления. Согласно статье 58 Закона Оренбургской области от 01.10.2003 г. № 489/55-III-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области»² предусмотрена административная ответственность должностного лица органа местного самоуправления за необоснованный отказ в предоставлении гражданам в установленном порядке полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, касающейся их лично, либо затрагивающей общественные интересы.

Предлагаем также установить дополнительную административную ответственность за такие деяния, как: а) нарушение порядка, сроков, периодичности размещения и обновления информации о своей деятельности в информационных системах общего пользования, на портале государственных и муниципальных услуг и «информационных зонах»; б) нарушение предусмотренных законодательством требований к содержанию и объему информации, размещаемой в информационных системах общего пользования, «информационных зонах»; на портале государственных и муниципальных услуг в) незаконное или необоснованное отнесение сведений о деятельности органов местного самоуправления к информации с ограниченным доступом.

Уголовная ответственность предусматривается за более ограниченный круг деяний, нарушающих право граждан на информацию. Так, в соответствии со ст.140 Уголовного кодекса РФ установлена уголовная ответственность за: 1) неправомерный отказ в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина; 2) предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации. В обоих случаях уголовная ответственность наступает только в том случае, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам гражданина.

¹ Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения 01.06.2022 г.

² Южный Урал. 2003. 28 октября.

При этом под вредом понимается моральный вред в результате нарушения личных неимущественных прав (ст.ст. 150 – 151, ст.ст. 1099 – 1101 Гражданского кодекса РФ), а также вред, обусловленный затруднением или невозможностью реализации гражданином своих трудовых, социально-экономических, политических и иных конституционных прав вследствие непредоставления либо предоставления неполной или заведомо ложной информации¹.

Согласно постановлению Верховного Суда РФ от 20.12.1994г. №10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда», под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.) ... либо нарушающими имущественные права гражданина»².

В данном случае моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях по поводу невозможности гражданам продолжать активную общественную жизнь, реализовывать свои интересы в разных областях жизни муниципального образования в силу непредоставления информации либо предоставления неполной или заведомо ложной информации.

Статьей 237 Уголовного кодекса РФ установлен специальный состав, предусматривающий уголовную ответственность за 1) сокрытие или 2) искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население такой информацией. К обстоятельствам, отягчающим ответственность, относятся совершение тех же деяний главой органа местного самоуправления либо причинение в результате таких деяний вреда здоровью человека, а также в случае наступления иных тяжких последствий.

Важно, что в составах правонарушений, предусмотренных статьями 5.39, 8.5, 13.27, 13.28 Кодекса РФ об административных

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Изд. 2-е, изм. и доп. / под общей редакцией генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова и Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева. М., 2001. С. 309.

² Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: постановление Верховного суда Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. №10 (в редакции от 6.02. 2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1995. N 3.

правонарушениях, в составе преступления, предусмотренного статьей 237 Уголовного кодекса Российской Федерации, наличие морального вреда является автономным объектом, подлежащим компенсации в гражданско-правовом порядке. В составе преступления, предусмотренного статьей 140 Уголовного кодекса Российской Федерации, наличие морального вреда является элементом, отягчающим юридическую ответственность, но также подлежащим компенсации в гражданско-правовом порядке.

Моральный вред компенсируется на основании решения суда конкретным нарушителем, в том числе виновным должностным лицом органов местного самоуправления по правилам, установленным статьями 150 – 151 Гражданского кодекса РФ, главой 59, прежде всего, ст.ст.1099, 1100, 1101 Гражданского кодекса РФ.

Дисциплинарная ответственность, в том числе в случае нарушения права граждан на доступ к информации, предусмотрена частью 1 статьи 27 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». За совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, в том числе обязанностей по обеспечению каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

В части 7 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено, что если в результате 1) неправомерного отказа в доступе к информации, 2) несвоевременного ее предоставления, 3) предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Согласно же статье 16 Гражданского кодекса РФ устанавливается, что убытки, причиненные гражданину в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению соответствующим муниципальным образованием.

Законодатель указывает на то, что вред, причиненный гражданину незаконными действиями органов или должностных лиц

местного самоуправления возмещаются за счет казны муниципального образования (ст. 1069 Гражданского кодекса РФ). Фактически складывается ситуация, когда за счет населения, которое платит налоги в бюджет муниципального образования, возмещаются убытки этому же населению. То есть гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный противоправными действиями и решениями органов местного самоуправления или их должностными лицами, несет население.

Для гарантирования возвращения возмещенного ущерба в казну муниципального образования пункты 3.1 ГК РФ устанавливает, что Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным статьями 1069 и 1070 настоящего Кодекса, а также по решениям Европейского Суда по правам человека имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

В последнее время частыми становятся нарушения коллективных прав граждан в сфере информации. Речь идет о конфликтах местной власти со своими жителями по поводу непредоставления информации, предоставления гражданам неполной или заведомо ложной информации, когда отсутствие информации не позволяет значительной части жителей муниципального образования реализовывать свои интересы, ухудшает их положение, или даже может нанести вред здоровью. Такого рода нарушения интересов жителей муниципального образования в качестве реакции влекут их несанкционированные пикеты, перегораживание улиц и другие нецивилизованные способы разрешения конфликтов. Полагаем, что назрела необходимость в расширении оснований муниципально-правовой ответственности депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.

В связи с этим в уставах муниципальных образований необходимо дополнительно предусмотреть в качестве оснований отзыва этих субъектов, в частности, неинформирование населения муниципального образования, предоставление неполной, заведомо ложной информации (в том числе носящие систематический характер) о решениях, непосредственно затрагивающих интересы населения муниципального образования.

«Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед своими жителями может реализовываться и в результате нарушения общих принципов их взаимоотношений, которые должны быть закреплены в уставах муниципальных образований и заключаться в приоритете законных интересов граждан, учете их мнения при принятии решений,

подотчетности и подконтрольности жителям органов и должностных лиц местного самоуправления и др.». ¹ Так, до сих пор многие должностные лица и органы местного самоуправления в своей деятельности игнорируют принцип информационной открытости, в связи с чем в уставах муниципальных образований необходимо предусмотреть, в том числе, обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления при принятии решений руководствоваться принципом информационной открытости, а в случае, если эти решения противоречат данному принципу, нести за это предусмотренную уставом и другими нормативными правовыми актами муниципального образования ответственность. Разумеется, прежде этот принцип, как было предложено ранее, должен быть четко зафиксирован в Федеральном законе от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

За нарушение права граждан на информацию может наступить конституционная ответственность главы муниципального образования, главы местной администрации и представительного органа муниципального образования в соответствии ст.ст.73, 74 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В отношении всех закрепленных в законодательстве видов ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на информацию уместно конкретизировать порядок их привлечения к ответственности. С этой целью урегулировать механизм выявления нарушений права граждан на информацию. Необходимо больше привлекать гражданское общество к выявлению нарушений органами местного самоуправления в сфере доступа к информации. Для этого консультативный Совет по делам информации при местных СМИ наделять надзорными полномочиями в этой сфере, с правом принимать решения рекомендательного характера.

Преимущество наделяния этого органа соответствующими полномочиями заключается в том, что у такого органа будут накапливаться обширные сведения по различным вопросам, касающимся режима свободы информации в целом, права на информацию и на доступ к информации, в частности. Кстати сказать, в большинстве современных законов зарубежных стран о свободе информации для выполнения этой задачи введена должность независимого Уполномоченного по делам информации².

¹ Уваров, А.А. Местное самоуправление в России. М., 2005. С.297-298.

² Например, Закон Соединенного Королевства о свободе информации 2000 г. С.36:<http://www.legislation.hms.gov.uk/act/akt2000/20000036.htm>.

Эффективность и реальность привлечения к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за правонарушения в сфере информации во многом зависит и от работы судебной системы в целом.

Следует сказать, что судебная практика по нарушениям права граждан на информацию, а решения по отдельным, очень редким делам, свидетельствуют о непонимании судами коллизий, возникающих в создающемся информационном обществе, является недостаточной и только оформляется.

Так, в 2005 году группа юристов, сотрудничающих с Институтом Развития Свободы Информации, инициировала серию судебных процессов по оспариванию бездействия ряда федеральных органов исполнительной власти, которые либо не создали в Интернете свои официальные сайты, либо не разместили на них информацию, подлежащую опубликованию.

К примеру, суд первой инстанции – Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга, получив заявление об оспаривании бездействия 6 федеральных органов государственной власти, своим определением от 31 марта 2005 года оставил заявление без движения. Одним из оснований для оставления заявления без движения явилось то, что судья не понял, какое право было нарушено и в чем состояло это нарушение¹. Аналогичное решение было принято Озерским городским судом Челябинской области по делу об оспаривании гражданкой К. отказа Администрации ЗАТО г. Трехгорный предоставить для ознакомления местный нормативный правовой акт, регулирующий порядок въезда граждан на территорию г. Трехгорный².

Определение Московского областного суда от 12 сентября 2011 года № 33-26562 об удовлетворении требований о предоставлении информации защитникам Химкинского леса.

Кассационным определением Московский областной суд полностью удовлетворил требование защитников Химкинского леса о предоставлении им проектов границ строительства трассы Москва-Петербург. Активисты, опасаясь, что данная трасса будет проходить через уникальный природный заповедник, запросили проект границ трассы в администрации г. Химки, которая отказала им в предоставлении информации. Во-первых, суд применил нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

¹ Павлов И.Ю. Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Прецеденты судебной практики: доклад на VII Международной конференции «Право и Интернет» // www.ifar.ru/pi/07/. Дата обращения 01.06.2022 г.

²Павлов И.Ю. Там же.

самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ, во-вторых, информацию, которую получили активисты с помощью судебного акта, имела большую социальную значимость, поскольку касается вопросов сохранения ценного природного заповедника и, соответственно, обеспечения благоприятной окружающей среды¹.

Понятно, что для судов данная область правоотношений совершенно новая, непривычная. «И хотя суды пытаются преодолевать трудности, применяя действующие законы к новой ситуации, объективно эффективность деятельности судов в данной сфере явно недостаточна»².

Тем не менее, можно предположить, что по мере накопления опыта и создания прецедентов на основе четкой законодательной регламентации оснований для привлечения к ответственности за такого рода бездействия, подобные дела станут для судов обыденными и не самым сложными.

Полагаем, предложенные правовые решения помогут наладить положительную правоприменительную практику судов и иных уполномоченных органов по защите права граждан на информацию и в целом обеспечат реализацию права граждан на информацию об организации и деятельности местного самоуправления в России.

Вопросы для самопроверки

1. Что такое «электронное правительство»?
2. Какова роль «электронного правительства» в обеспечении доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления?
3. Что такое государственные и муниципальные услуги?
4. Каково нормативно-правовое регулирование государственных и муниципальных услуг?
5. Как взаимосвязаны государственные и муниципальные услуги и доступ к информации?
6. Назовите виды ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за нарушение права граждан на информацию

¹ СПС Гарант. Дата обращения 01.06.2022 г.

²Кристалльный Б.В. Законодательное обеспечение формирования информационного общества в России // Информационное общество. 2000. №1. С.25-27.

Библиографический список

I. Нормативные источники

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное право в документах [Текст]: учебное пособие для вузов / сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: [б.и.], 2000.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст.291.
3. Окинавская Хартия Глобального Информационного Общества. 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8.
4. О доступе к официальным документам: рекомендации № Res (2002) Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам: [приняты Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров] // Журнал российского права. – 2000. – № 9.
5. Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. поправками от 4 июля 2020 г. одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
6. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ: [в редакции от 11.06.2022 г.] // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст.16.
7. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ: [в редакции от 21.12.2021г.] // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 32.
8. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ: [в редакции от 01.07.2021г.] // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
9. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ: [в редакции от 30.12.2021г.] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст.4147.
10. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ: [в редакции от 01.07.2022г.] // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст.1.
11. Об архивном деле в Российской Федерации: федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ: [в редакции от 11.06.2022г.] // СЗ РФ. – 2004. – № 43. – Ст.4169.
12. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ [в редакции от 30.12.2021 г.] // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст.3448.
13. О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1 [в редакции от 11.06.2021 г.] // Российская газета. – 1993. – 21 сентября.
14. О библиотечном деле: федеральный закон от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ: [в редакции от 11.06.2021г.] // СЗ РФ. – 1995. – № 1. – Ст. 2.

15. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ: [в редакции от 01.04.2021 г.] // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ: [в редакции от 30.12. 2021 г.] // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст.3822.
17. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02. 2009 № 8-ФЗ [в редакции от 30.04.21 г.] // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [в редакции от 30.12. 2021 г.] //СЗ РФ. – 2010. – N 31. – Ст. 4179.
19. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ: [в редакции от 26.03.2022 г.] // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст.133.
20. О коммерческой тайне: федеральный закон от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ: [в редакции от 09.03.2021 г.] // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3283.
21. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 г. [в редакции от 26.05.2021 г.] № 25-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 10. – Ст.1152.
22. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ: [в редакции от 01.05.2019 г.] // СЗ РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801.
23. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ [в редакции от 12.03.2014 г.] // СЗ РФ. – 1995. - № 3. – Ст.170.
24. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ [в редакции от 27.12.2018 г.] // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст.2060.
25. О связи: федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ: [в редакции от 30.12.2021г.] // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст.2895.
26. О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1: [в редакции от 01.07.2021 г.] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – №7. – Ст.300.
27. Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера: указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 [в редакции от 13.07.2015 г.] // СЗ РФ. – 1997. – №10. – Ст.1127.
28. О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 г. № 2334 [в

- редакции от 01.09.2000 г.] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1994. – № 2. – Ст.74.
29. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента от 23 мая 1996 г. № 763: [в редакции от 03.03.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст.2663.
30. Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1233 [в редакции от 06.07.2020 г.]// СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч.II). Ст. 3165.
31. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» [в редакции от 09.06.2010] // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.
32. О Графике распределения бесплатного эфирного времени на каналах общероссийских организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, между политическими партиями, избирательными блоками, выдвинувшими зарегистрированные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва: постановление ЦИК России от 5 ноября 2003 года № 51/471-4 // Вестник центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – №21.
33. Об административных правонарушениях в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 1 октября 2003 г. № 489/55-III-ОЗ //Южный Урал. – 2003. – 28 октября.
34. Об областной целевой программе «Развитие информационного партнерства органов государственной власти Оренбургской области со средствами массовой информации» на 2006 – 2007 годы»: закон Оренбургской области от 22 декабря 2005 года № 2879/511-III-ОЗ [с изменениями, внесенными законом Оренбургской области от 08.05.2006 г. № 151/25-IV-ОЗ] // Южный Урал. – 2006. – 27 января.
35. О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 12 мая 2004 г. № 1153/177-III-ОЗ: [в редакции от 25.06.2012 г.] // Южный Урал. – 2004. – 18 мая.
36. Об организации местного самоуправления в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 21 февраля 1996 г. [в редакции от 14.06.2022 г.] // Южный Урал. – 2005. – 05 февраля.
37. Устав города Оренбурга. Принят Постановлением Оренбургского городского Совета от 27.04.2006 г. № 44 // Вечерний Оренбург. – 2006. – 24 мая.

38. Об утверждении Положения «О муниципальных информационных ресурсах города Оренбурга», вместе с «Положением о муниципальных информационных ресурсах города Оренбурга», «Порядком использования муниципальных информационных ресурсов города Оренбурга»: Постановление Оренбургского городского Совета от 24.12.1998 г. № 234 // Вечерний Оренбург. – 1999. – 14 января.

II Судебная практика

1. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Российская газета. – 2000. – 1 марта.
2. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Добрачева Дмитрия Владимировича, Ишмухаметова Радика Наилевича и других на нарушение конституционных прав их несовершеннолетних детей положениями частей 1-8 статьи 26 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: определение Конституционного Суда РФ от 24 марта 2015 г. N 698-О// СПС Гарант.
3. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П //СЗ РФ. 2012. N 31. Ст. 4470.

III. Монографии, сборники статей, учебная, иная литература

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России [Текст]: учебный курс: в 2т. Т.1. / С.А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2020.
2. Авакьян, С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1980.
3. Амелин Р.В., Ведяева Е.С. и др. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). - Специально для системы ГАРАНТ, 2014 г.
4. Архипов, В. В. Интернет-право : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. В. Архипов. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 249 с. – (Бакалавр и магистр. Академический курс) // Образовательная платформа Юрайт // <https://urait.ru/bcode/433358>. Дата обращения: 01.07.2022.

5. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе – М.: ИНФРА • М, 2018.
6. Баранчиков, В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в России [Текст]: монография. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
7. Бачило, И. Л. Информационное право: учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило.- 5-е изд., перераб. и доп.- М.: Издательство Юрайт, 2019. //ЭБС biblio-online.ru
8. Бикметов, Е.Ю. Государственное и муниципальное управление общественными связями [Текст]: учебное пособие / Е.Ю. Бикметов, Ю.Н. Дорожкин, М.Г. Рахманов, С.Н. Семенов, М.Б. Ямалов. – Уфа: Мир печати, 2004.
9. Большаков, С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. – М.: РЦОИТ, 2002.
10. Большаков, С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации [Текст] / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ: «Весь Мир», 2006.
11. Бондарь, Н.С. Права человека и Конституция России: Трудный путь к свободе. – Ростов-н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 1996.
12. Вершинин, М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе [Текст] / М.С. Вешинин. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2001.
13. Вилер, К. Работа органов местного самоуправления со СМИ: перевод с англ. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2001. (Серия «Эффективная коммуникация»).
14. Витрук, Н.В. Правовой статус личности в СССР [Текст] / Н.В. Витрук. – М.: Юрид. лит., 1985.
15. Государственная информация и демократизация общества: материалы Международной конференции (15-16.05.2000). – СПб: Издательство Российской национальной библиотеки, ОП, 2001.
16. Государственное и муниципальное управление / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова. – М., 2012.
17. Дмитриев, Ю.А. Гражданин и власть / Ю.А. Дмитриев, А.А. Златопольский. – М.: Манускрипт, 1994.
18. Дозорцев В.А. Законодательство и научно-технический прогресс / В.А. Дозорцев. – М.: Юрид. лит., 1978.
19. Дозорцев, В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: сб. статей. М., 2005.
20. Дорожкин, Ю.Н. Демократическая природа государственной власти и проблеме связи с общественностью [Текст] // Местная власть: новые подходы и технологии: сборник материалов семинара глав

- администраций городов и районов Республики Башкортостан (14-18 января 2002 года) / АП РБ, БАГСУ. – Уфа, 2002.
21. Доступ граждан к правовой информации: материалы межд. круглых столов. Компакт-диск. Вып.2. – изм. и доп. – СПб.: Титуль, 1999.
 22. Ермишина, Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1988.
 23. Землянова, Л.М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества: толковый словарь терминов и концепций. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999.
 24. Иншаков, Е.Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография / Е.Г. Иншакова. – М. : Издательство Юрайт, 2019 – 139 с.
 25. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления: учеб.-метод. материалы / Е.Н. Колесник. – Екатеринбург: УрАГС, 2004.
 26. Информационная политика органов местного самоуправления. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – (Серия «Эффективная коммуникация»).
 27. Козлова, Е.И. Конституционное право России [Текст]: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2015.
 28. Колосов, Ю.М. Массовая информация и международное право [Текст]. – М.: Международные отношения, 1974.
 29. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2005.
 30. Конюхова, И. А. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс]: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. А. Конюхова, И. А. Алешкова. - 3-е изд., пер. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2018. - 536 с. (Серия: Бакалавр. Академический курс). (ЭБС «Юрайт»).
 31. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – Изд.2-е, изм. и доп. / под общей редакцией Генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова и Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999.
 32. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: ТЕИС, 2006.
 33. Комментарий к Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» – Система ГАРАНТ, 2005.
 34. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо, проф. Л.М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2016.

35. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4-х томах. Тома 1-2 / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 2005.
36. Копылов, В.А. Информационное право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004.
37. Краткая философская энциклопедия. – М.: Издательская группа «Прогресс», 1994.
38. Кристин М. Марвик. Ваше право на правительственную информацию. СПб: Издательство «Манускрипт», 1996.
39. Кравченко, В.И. Власть и коммуникация: проблемы взаимодействия в информационном обществе: монография. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2003.
40. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2013.
41. Леснова, Н.В. Управление информационными процессами в системе муниципальной власти (на примере Нижегородской области) [Текст]: автореф. дисс. ... канд. политических наук / Н.В. Леснова. – М., 2002.
42. Лопатин, В.Н. Информационная безопасность России: человек, общество, государство. – СПб.: Фонд «Университет», 2000.
43. Малишевский, Н.Н. Технология и организация выборов. – Минск: Харвест, 2003.
44. Массовая коммуникация в современной России: сборник научных статей / под общ. ред. В.Д. Попова; отв. ред. Е.П. Тавокин. – М.: Изд-во РАГС, 2003.
45. Местная власть: новые подходы и технологии: сборник материалов семинара глав администраций городов и районов Республики Башкортостан (14-18 января 2002 года) / АП РБ, БАГСУ. – Уфа, 2002.
46. Монахов, В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР (конституционный аспект) [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.Н. Монахов. – М., 1983.
47. Муниципальное право: учебник для юридических вузов / отв. ред. и руководитель авт. коллектива д.ю.н. проф. А.И. Коваленко. – М.: Новый Юрист, 1997.
48. Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России [Текст]: монография / Л.А. Нудненко. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000.
49. Одиннадцатая всероссийская конференция «Проблемы законодательства в сфере информатизации»: тез. докл. / Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, ФГУП «ВИМИ». – М.: ФГУП «ВИМИ», 2003.
50. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук;

- Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999.
51. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М., 1999.
 52. Организация предоставления муниципальных услуг / Под ред. Н.С. Юрьевича. Саратов, 2010.
 53. Погуляев В.В. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» / В.В. Погуляев, Е.А. Могргунов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2004.
 54. Правовые и социально-экономические аспекты деятельности средств массовой информации: сб. статей / отв. ред. Ю.В. Мишальченко. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1996.
 55. Правовые и организационные основы государственного и муниципального управления / Д.Ф. Аяцков, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова. М., 2012.
 56. Проблемы создания общероссийской сети центров правовой информации на базе общедоступных библиотек: сб. норматив. док. (Прилож. к жур. «Ориентиры культурной политики») / М-во культуры РФ, отдел б-к; Рос. гос. б-ка. – М.: Гл. Информац-вычислит. центр М-ва культуры РФ, 2002.
 57. Просвирин, Ю.Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования [Текст] / Ю.Г. Просвирин. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2000.
 58. Рассолов И.М. Информационное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.М. Рассолов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019.
 59. Российская журналистика: свобода доступа к информации / сост. И.Дзялошинский. – М.: [б.и.], 1996.
 60. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / подготовлены Полом Ф.Улиром. – Париж: ЮНЕСКО, 2004.
 61. Савоськин, А. В. Заявители по Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан»: виды и особенности // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2014. № 5.
 62. Савоськин, А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства: монография / А. В. Савоськин. М.: Юрлитинформ, 2015.
 63. Сафиуллина, З.А. Информация: ценность и оценка: научно-практическое пособие [Текст] / З.А. Сафиуллина. – М.: Либерей-Бибинформ, 2006.

64. Сергеев, А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования [Текст] / А.А. Сергеев. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
65. Снетков, В.Н. Власть в обществе и информационная политика / В.Н. Снетков, А.В. Пономаренко. – СПб.: Изд-во СПбГТУ, 2001.
66. Снытников, А.А. Обеспечение и защита права на информацию [Текст] / А.А. Снытников, Л.В. Туманов. – М.: Городец-издат, 2001.
67. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. / под ред. и со вступит. статьей д.ю.н., профессора О.А. Жидкова. – М.: Издательская группа «Прогресс» «Универс», 1993.
68. Сравнительное конституционное право: уч. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. Отношения, 2002.
69. Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ. 1996-1997: решения, рекомендации, экспертные заключения / Под ред. д.ю.н., проф. А.Б. Венгерова. – М.: Прогресс, 1997.
70. Тедеев, А.А. Информационное право (право Интернета): учебное пособие. – М.: Изд-во Эксмо, 2005.
71. Тедеев, А.А. Информационное право: учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. (Российское юридическое образование).
72. Телекоммуникации и право: вопросы стратегии / под ред. Ю.М. Батурина. – М., 2000.
73. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001.
74. Тихомиров, Ю.А. Публичное право [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995.
75. Уваров, А.А. Местное самоуправление в России [Текст] / А.А. Уваров. – М.: Норма, 2005. (Краткие учебные курсы юридических наук).
76. Уваров, А.А. Правовые гарантии реализации интересов населения муниципальных образований по участию в местном самоуправлении // Правовое обеспечение национальных интересов: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25-26 октября 2005 г.) / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005.
77. Управленческие решения в органах местного самоуправления: учебно-методические материалы / сост. А.Г. Гричук. – Екатеринбург: УрАГС, 2004.
78. Участие населения в организации предоставления муниципальных услуг / Под редакцией А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2008.
79. Фадеев, В.И. Муниципальные выборы в Российской Федерации: учебное пособие / В.И. Фадеев, Н.И. Рауткин, Н.М. Миронов. – М.: Норма, 2015.
80. Хижняк, В.С. Право человека на информацию: механизм реализации / под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1998.

81. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2013.
82. Шевердяев, С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. – М.: Де Ново, 2004.

IV. Статьи

83. Агапов, А.Б. Новая информационная технология и право [Текст] / А.Б. Агапов // Советское государство и право. – 1991. – №11.
84. Аристов, А.А. Информатизация России: проблемы и перспективы [Текст] / А.А. Аристов // Информационная политика и информационное право. – 2003. – №7.
85. Бачило, И.Л. Информация – объект права [Текст] / И.Л. Бачило // НТИ. Сер. 1. – 1999. – № 8.
86. Бачило, И.Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации [Текст] / И.Л. Бачило // Государство и право. – 2001. – № 2.
87. Белевская, Ю.А. Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина [Текст] / Ю.А. Белевская // Юрист. – 2006. – № 6.
88. Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон четвертый [Текст] / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2004. – №1.
89. Волчинская, Е. Невеселый юбилей [Текст] / Е. Волчинская // Дело и право. – 1996. – № 3
90. Газье, А. Публичное право Франции и России: пересечения и параллели [Текст] / А. Газье, Э.В. Талапина // Правоведение. – 2003. – № 3.
91. Городов, О.А. Информация как объект гражданских прав [Текст] / О.А. Городов // Известия вузов. Правоведение. – 2001. – № 5.
92. Графский, В.Г. Основные концепции права и государства в современной России: [по материалам «Круглого стола» в Центре ИРЛ РАН] [Текст] / В.Г. Графский // Государство и право. – 2003. – № 5.
93. Грибанов, Д.В. Информация как объект правового регулирования. Теоретический аспект [Текст] / Д.В. Грибанов // Юрист. – 2003. – № 1.
94. Егорова, М.С. Доступ граждан к правовой информации как условие развития правосознания и формирования правовой культуры: [по материалам международных «круглых столов»] [Текст] / М.С. Егорова // Государство и право. – 2001. – № 9.
95. Жердев, Ф.Н. Формирование единого государственного информационного пространства [Текст] / Ф.Н. Жердев // Власть. – 2003. – № 7.
96. Закупень, Т.В. Информация и ее правовое регулирование [Текст] / Т.В. Закупень, С.Ю. Соболев // Журнал российского права. – 2004. – № 1.

97. Иванчук, Н.В. Понимающая власть: синтез знания, интересов власти и народа [Текст] / Н.В. Иванчук // Чиновник. – 2002. – № 6.
98. Лушникова, М.В. Право на информацию субъектов трудового права [Текст] / М.В. Лушникова, А.М. Лушников // Государство и право. – 2004. – № 6.
99. Малько, А.В. Право гражданина на информацию: необходимость, природа, гарантия реализации [Текст] / А.В. Малько // Правоведение. – 1995. – № 3.
100. Малько, А.В. Право гражданина на информацию [Текст] / А.В. Малько // Общественные науки и современность. – 1995. – № 5.
101. Мисник, Г.А. Право на доступ к экологической информации [Текст] / Г.А. Мисник // Журнал российского права. – 2007. – № 2.
102. Михайленко, Е.В. Правовые проблемы использования Интернет-технологий. Теоретический аспект [Текст] / Е.В. Михайленко // Адвокат. – 2004. – № 5.
103. Мозолин, В.П. Информация и право [Текст] / В.П. Мозолин, Ю.В. Петровичева // Журнал российского права. – 2004. – № 8.
104. Поворова, Е.А. Доступ физических лиц к информации в органах государственной власти (на примере регионального законодательства) [Текст] / Е.А. Поворова // Журнал российского права. – 2001. – № 10.
105. Савицкий, В.М. Без пустопорожней трескотни [Текст] / В.М. Савицкий // Конституционный вестник. – 1999. – № 9.
106. Соколова, О.С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов [Текст] / О.С. Соколова // Современное право. – 2005. – № 8.
107. Федотов, М.А. Авторское право и Интернет [Текст] / М.А. Федотов // Юрист. – 2000. – №5.
108. Хижняк, В.С. Право на информацию в России и международные стандарты прав человека [Текст] / В.С. Хижняк // Вестник. – 1998. – № 3.
109. Хургин, В.М. Право на доступ к информации, или как (и чем) сражаться с бюрократом [Текст] / В.М. Хургин // Информационное общество. – 2001. – № 4.
110. Талапина, Э.В. Становление информационного общества во Франции [Текст] / Э.В. Талапина // Государство и право. – 2004. – № 7.
111. Терещенко, Л.К. Информация в обществе: правовой аспект [Текст] / Л.К. Терещенко // Журнал российского права. – 1998. – № 4/5.
112. Терещенко, Л.К. К вопросу о правовом режиме информации. Информационное право. 2008. N 1.
113. Терещенко, Л.К. Тенденции развития права на информацию в условиях цифровизации [Текст] / Л.К. Терещенко. Информационное право. 2022. № 1 (71). С. 1-9.

114. Уваров, А.А. Правовые возможности социальной интеграции населения муниципальных образований [Текст] / А.А. Уваров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 5.
115. Устинович, Е.С. Конституционно-правовые основы реализации собственной информационной деятельности органами публичной власти в Российской Федерации [Текст] / Е.С. Устинович // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3.
116. Шевердяев, С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа [Текст] / С.Н. Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 1.
117. Шевердяев, С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности [Текст] / С.Н. Шевердяев // Право и политика. – 2001. – № 10.
118. Якушев, М. Комментарий Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Текст] / М. Якушев // Хозяйство и право. – 2007. – № 1.
119. Шмаков М.В., Маринова С.Ш. Содержание дефиниции конституционного права на информацию [Текст] / Шмаков М.В. // Актуальные проблемы взаимодействия общественности с органами государственной власти и органами местного самоуправления. материалы VII Всероссийской научно-практической конференции. Саранск, 2022. С. 256-259.
120. Шугрина, Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления [Текст] / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5.

V. Ресурсы Интернет

1. Демидов, А.А. Проблемы доступа к информации в России: возможный сценарий на 2006-2010 годы // Интернет-конференция «Право и Интернет». www.ecsocman.edu.ru.
2. Закон Соединенного Королевства о свободе информации 2000 г. С. 36: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/act/akt2000/20000036.htm>.
3. Методика анализа «Уровень присутствия в Интернете правительств субъектов РФ». <http://www.region2002.ru>.
4. На Портале работает сервис оплаты услуг ЖКХ // Портал государственных услуг Российской Федерации. 05.12.2012. URL:http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/view/NEWS/000000000000/main_news/1327.
5. Павлов, И.Ю. Право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Прецеденты судебной практики. Доклад на

VII Международной конференции «Право и Интернет» // www.ifap.ru/pi/07/.

6. Ростелеком планирует перевести все госуслуги в электронный вид к 2013 г. // CNews. 20.12.2011.
7. Ростелеком запустил сервис оплаты услуг ЖКХ на портале gosuslugi.ru// URL: <http://habrahabr.ru/company/rostelecom/blog/162125/>. 10.12.2012.
8. Число пользователей Единого портала госуслуг превысило 2 млн. // Lenizdat.ru. 13.04.2012.