

*Казакова Е.А., студент магистратуры, 3 курс  
Институт государственной службы и управления  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
Россия, г. Москва*

## **ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** Обеспечение открытости процессов государственного управления, основой которой является доступность информации о деятельности органов государственной власти, сегодня становится не просто рекомендацией, а насущным требованием. Статья посвящена актуальным вопросам реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Автором проведен анализ конституционных основ данного права, нормативно-правовой базы, регулирующих механизмы его реализации, рассмотрены конституционно-правовые основания ограничения доступа к информации о деятельности органов государственной власти.*

***Ключевые слова:** права граждан, субъективные права человека, органы государственной власти, доступ к информации о деятельности органов государственной власти, открытость государственного управления, ограничение права на доступ к информации.*

***Annotation:** Ensuring the openness of public administration processes, the basis of which is the access to the information about the activities of public authorities, today is becoming not just a recommendation, but an urgent requirement. The article is devoted to topical issues of the implementation of the*

*right of citizens to access information about the activities of public authorities. The author analyzed the constitutional foundations of this right, the legal framework governing the mechanisms for its implementation, considered the constitutional and legal grounds for restricting access to information about the activities of public authorities.*

**Key words:** *rights of citizens, subjective human rights, public authorities, access to information about the activities of public authorities, openness of public administration, restriction of the right to access to information.*

Право на получение информации является одним из субъективных публичных прав человека. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека связывает право человека свободно искать, получать и распространять информацию любыми средствами и независимо от государственных границ с правом на свободу убеждений и их свободное выражение [1].

Конституция Российской Федерации (часть 4 статьи 29) устанавливает право каждого гражданина право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом [2]. Право на информацию в Конституции связано со свободой мысли и слова.

Конституция Российской Федерации не дает определение понятия «информация». Правовое понимание и статус этого термина устанавливается Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон «Об информации»), который определяет информацию как «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления» (п. 1 статьи 2) [3].

Право на информацию корреспондирует с обязанностью государства защищать его, установленной статьей 45 Конституции (часть 1), а также подкрепляется определенным этой же статьей (часть 2) правом для каждого гражданина применять все не запрещенные законом способы для самостоятельной защиты своих конституционных прав и свобод.

Как видно из формулировки статьи 29 Конституции Российской Федерации, законодателем указаны пять способов реализации общего конституционного права на информацию, которые можно рассматривать как правомочия каждого гражданина:

- 1) искать информацию;
- 2) получать информацию;
- 3) передавать информацию;
- 4) производить информацию;
- 5) распространять информацию.

На основании такого анализа некоторые ученые, например, С.Н. Шeverдяев[4], К.В. Черкасов и Д.А. Захаревич[5], Парахина О.В. и Поляк Ю.Е. [6], рассматривают право на доступ к информации (то есть право искать и получать информацию) как самостоятельное субъективное конституционное право.

В юридической литературе, как правило, выделяются четыре структурных элемента субъективного права личности и гражданина:

- 1) право-поведение – возможность самого управомоченного лица предпринимать собственные действия для реализации права;
- 2) право-требование – возможность требовать соответствующего поведения от правообязанного лица;
- 3) право-притязание – возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения в случае неисполнения правообязанным лицом своей обязанности;
- 4) право-пользование – возможность на основе права пользоваться определенными социальными благами.

Право на доступ к информации включает все четыре описанных полномочия, в силу чего выделение его как самостоятельного конституционного права представляется вполне оправданным. Такая позиция подкрепляется тем фактом, что право на доступ к достоверной информации об

окружающей среде гарантировано статьей 42 Конституции Российской Федерации отдельно от права искать, производить и распространять такую информацию.

Право получать информацию о деятельности органов государственной власти – важная составляющая права человека на доступ к информации, определяющая его статус как гражданина и закладывающая основы его взаимодействия с органами государственной власти в целях реализации других прав и свобод. Именно поэтому информация о деятельности органов государственной власти обладает максимально высоким уровнем социальной значимости и востребованности.

Конституционные основания доступа граждан Российской Федерации к информации о деятельности органов государственной власти напрямую определены в ряде конституционных норм.

Часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации закрепляет за органами государственной власти обязанность обеспечивать каждому заинтересованному лицу возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. При этом часть 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации напрямую обуславливает возможность применения нормативных правовых актов, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, фактом их официального опубликования для всеобщего сведения.

Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 55) допускает возможность ограничения прав и свобод гражданина, в том числе права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Правомерность таких ограничений определяется необходимостью защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности и обороны страны, защиты здоровья, нравственности, прав и законных интересов других лиц. При этом ограничения на доступ к информации могут устанавливаться только федеральным законом.

Таким образом степень открытости информации о деятельности органов государственной власти и наличие ограничений доступа к ней может устанавливаться исходя из баланса публичных и частных интересов. Например, не допускается неограниченный доступ к закрытой, охраняемой законом информации о личной жизни гражданина (неприкосновенность личной и семейной тайны гарантируется статьей 23 Конституции Российской Федерации) и к государственной тайне (перечень сведений, ее составляющих согласно статье части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, определяется федеральным законом).

Определение Конституционного суда Российской Федерации от 18.01.2005 № 39-О уточняет: «Конституция Российской Федерации предусматривает – исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов – разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию. При этом согласно ее статье 55 (часть 3) данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом» [7]. Вместе с тем данное определение Конституционного суда указывает, что законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения.

Право на доступ к информации о деятельности органов власти наглядно демонстрирует все четыре правомочия, являющихся структурными элементами субъективного права.

Гражданин, как управомоченное лицо, имеет возможность положительного поведения, которая реализуется им через самостоятельный поиск информации о деятельности органов государственной власти путем анализа информации, размещенной на официальных сайтах органов государственной власти, публикаций СМИ выступлений официальных лиц на различных мероприятиях, также через обращение в органы государственной власти с запросом на получение информации.

Правомочие гражданина требовать раскрытия информации от правообязанного лица устанавливается целым рядом федеральных законов, принятых во исполнение положений Конституции Российской Федерации.

Так Федеральный закон «Об информации» устанавливает, что гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов и их должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 8). Организация (юридическое лицо) имеет право на получение от государственных органов информации, которая непосредственно касается прав и обязанностей этого юридического лица, и информации, необходимой в связи с взаимодействием с органами государственной власти при осуществлении уставной деятельности (часть 3 статьи 8).

Правомочие гражданина требовать раскрытия информации конкретизируется в иных законах, регулирующих деятельность конкретных органов государственной власти, например, в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ.

Возможность гражданина в случае неисполнения органом государственной власти обязанности по обеспечению доступа к информации прибегнуть к мерам государственного принуждения основывается на наличии мер ответственности за нарушение данного права, закрепленных законодательством. Так, ст. 5.39 Кодекса административной ответственности Российской Федерации устанавливает ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении гражданину документов и материалов, предоставление которых предусмотрено федеральными законами, несвоевременное предоставление таких документов и материалов, либо предоставление гражданину заведомо недостоверной информации [8]. Статья 140 Уголовного кодекса Российской Федерации (часть вторая)

определяет наказание в виде штрафа или лишения права занимать определенные должности за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении гражданину документов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, либо предоставление заведомо ложной или неполной информации, в результате которых был причинен вред правам и законным интересам граждан [9].

И наконец, на основе права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти гражданин имеет возможность пользоваться социальными благами, которая связана с возможностью гражданина на основании полученной информации осуществлять свои социальные права и получать государственные услуги. Например, гражданин, получивший информацию о мерах государственной поддержки семей, может потребовать в установленном законом порядке реализации своего права на получение материнского (семейного) капитала.

В целях реализации конституционных норм, гарантирующих право гражданина на получение информации о деятельности органов государственной власти, в Российской Федерации принят широкий ряд правовых актов. Такое пристальное внимание законодателя к реализации права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти подчеркивает его исключительно важное значение для повседневной жизни граждан и общественного развития в целом.

Правовые нормы, направленные на регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации об их деятельности, содержатся в ряде федеральных конституционных законов, устанавливающих правовые основы функционирования отдельных органов государственной власти (ветвей власти).

Например, статьей 3 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [10] среди принципов работы Правительства Российской Федерации закреплены

принципы гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Частью 7 статьи 30 указанного федерального конституционного закона установлено, что Правительство Российской Федерации информирует граждан Российской Федерации через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и принятых по этим вопросам решениях, если такие сведения не относятся к информации ограниченного доступа.

Другой яркий пример – Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 23 октября 1996 г., который в статье 9 устанавливает принцип гласности как один из основополагающих в деятельности всех судов, ограничение которого возможно только на основании федерального закона [11]. Механизмы воплощения данного принципа в повседневную работу судов в дальнейшем были определены в принятом 2008 году Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ [12].

Однако основным среди законодательных актов, определяющих правовые основания и формы реализации права граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти, следует признать Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон «О доступе к информации») [13]. Данный закон устанавливает презумпцию открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством (часть 1 статьи 4), а также определяет основные нормативно-правовые механизмы обеспечения права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Закон «О доступе к информации» впервые в российской законодательной практике установил принципы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, вытекающие из конституционных основ права граждан на доступ к информации:

1) открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти (принцип созвучен с принципом гласности и открытости, который содержится в законодательных актах, регулирующих работу отдельных органов государственной власти);

2) достоверность информации (принцип означает соответствие сведений действительности, их адекватность, актуальность и полноту, что является условием обеспечения высокого качества принимаемых на их основе решений);

3) свобода поиска, получения и передачи информации (принцип означает право каждого гражданина получать и распоряжаться значительным массивом различных типов информации, которая является общественным достоянием);

4) соблюдение прав гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту деловой репутации и чести (принцип является отражением гарантированного Конституцией Российской Федерации права каждого на тайну переписки, телефонных переговоров и т.д., ограничение которого допускается только на основании судебного решения).

Согласно анализируемому закону в понятие информации о деятельности органов государственной власти входит любая информация, относящаяся к их деятельности. При этом закон относит к такой информации как созданную самим органом государственной власти, его территориальными органами и подведомственными организациями, так и поступившую в орган государственной власти от других органов власти, организаций и граждан. Законодатель также отнес к информации о деятельности органа

государственной власти законы и иные нормативные акты, чем, очевидно, возложил на органы государственной власти функцию правового просвещения граждан.

Некоторые ученые, например С.Н. Шевердяев [14], Р.В. Амелин и Д.С. Велиева [15] отмечают, что предусмотренная частью 2 статьи 2 Закона «О доступе к информации» возможность применять его положения в отношении отдельных видов информации о деятельности органов государственной власти с учетом особенностей конституционных федеральных законов, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации разрушает краеугольный характер этого закона в информационном законодательстве, обрекая его на дополняющую функцию в отношении иных актов. Однако практика применения Закона «О доступе к информации», накопленная с момента его принятия в 2009 году, демонстрирует важнейшую роль данного закона во внедрении принципа открытости в деятельность органов государственной власти.

Рассматриваемый закон вводит понятие «пользователь информации», включив в него граждан (физических лиц), организации (юридических лиц), государственные органы и органы местного самоуправления. Однако юридическое сообщество отмечает несовершенство этого определения, поскольку термин «юридические лица» не охватывает весь перечень субъектов, заинтересованных в получении информации о деятельности органов государственной власти. Из него явно выпадают индивидуальные предприниматели и фермерские хозяйства, которые не являются ни гражданами, ни юридическими лицами.

Пользователь информации при вступлении в отношения с органами государственной власти с целью получения сведений об их деятельности наделен следующими установленными законодателем полномочиями:

- 1) получать достоверную информацию;
- 2) отказаться от получения информации;

3) не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации;

4) обжаловать акты, действия или бездействие органов государственной власти и их должностных лиц, если они нарушают право на доступ к информации и установленный порядок его реализации;

5) требовать возмещения ущерба, причиненного нарушением права на доступ к информации.

Следует отметить, что установленные законодателем отсутствие обязанности пользователя обосновывать необходимость получения информации и возможность для него защищать свое право через обжалование действий органов государственной власти и требование возмещения причиненного вреда отражают приоритет демократических ценностей в государстве, признание естественности и неотъемлемого характера права гражданина на доступ к информации о деятельности органов государственной власти.

При этом право пользователя на получение достоверной информации о деятельности органов государственной власти, установленное Законом «О доступе к информации», ограничивается требованиями законодательства по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Закон «О доступе к информации» вводит понятие запроса на получение информации как активной формы поведения пользователя, требующего реализации своего права. Закон допускает разнообразие форм запроса: устную, письменную, а также в виде электронного документа. Еще раз подчеркну, что основополагающей характеристикой запроса, в какой бы то ни было форме, является отсутствие необходимости его обоснования.

С правами пользователя в законе «О доступе к информации» корреспондируют обязанности органов государственной власти отвечать на запросы информации от пользователей и создавать для пользователей условия

для ознакомления со сведениями о своей деятельности через официальные сайты в сети Интернет, публикации СМИ, личное присутствие на заседаниях коллегиальных органов и т.д.

Положения Закона «О доступе к информации» дополняют другие законодательные акты.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регулирует оборот информации в России в целом. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» раскрывает сущность и механизмы правомочия граждан обращаться в органы государственной власти с жалобами о нарушении своих прав, требованиями их защиты и предложениями по совершенствованию такой защиты через действия органов государственной власти, тем самым устанавливая дополнительные гарантии реализации права граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти.

Кроме того, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» определяет статус и правомочия редакций средств массовой информации, которые играют важнейшую роль в информировании граждан о деятельности органов государственной власти.

Значимость всех перечисленных нормативных актов состоит не только в обеспечении реализации конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, но и в создании условий для общественного контроля за выполнением органами государственной власти своих функций и задач.

Таким образом право граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти является частью конституционного субъективного права на информацию. Анализируемые нормативные акты создали в Российской Федерации условия для реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, при

которых органы государственной власти должны стать более открытыми для граждан и, следовательно, подотчетными обществу.

Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] //СПС Консультант Плюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120805/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/) (дата обращения 02.01.2022).

#### **Источники:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) //Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). - 2020. - № 0001202007040001.

2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 02.07.2021) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 31. - Ст. 3448.

3. Шевердяев С.Н. Особенности теоретической концепции и практики обеспечения открытости власти в российском законодательстве //Законодательство. - 2018. - № 6. - С. 28-37.

4. Черкасов К.В., Захаревич Д.А. Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России //Правовая культура. - 2015. - № 3. - С. 21-29.

5. Парахина О. В., Поляк Ю. Е. Конституционное право на доступ к информации и проблемы его реализации //Тезисы доклада на Международной конференции «Всеобщий доступ к информации. – 2004/

6. Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2005 № 39-О «По жалобе гражданина Часовских Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2005. - N 4.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 202. - № 1 – Ст. 1.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25 – Ст. 2954.

9. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. - № 45. - Ст. 7061.

10. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 1. - Ст. 1.

11. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) //Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6217.

12. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 30.04.2021) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 7. - Ст. 776.

13. Амелин Р.В., Велиева Д.С. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный). М: Юстицинформ. - 2010. - 176 с.

14. Шевердяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» //Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 14. - С 20-25.