

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н. Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

На правах рукописи

**КУРМАШЕВА АЛМАГУЛЬ ДЮСЮНЬГАЛИЕВНА**  
**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ**  
**ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

направления подготовки 40.03.01 –«Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель  
д. ю. н., доцент Куликова С.А.

Зав. Кафедрой конституционного и  
муниципального права, д-р юрид.  
наук, заслуженный юрист РФ, профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2020

**Актуальность темы.** Государственные органы как механизм реализации государственной власти и судебная система как механизм государственной защиты имеют большое значение в любом правовом государстве. Реализация права на судебную защиту должна начинаться с обеспечения информационной доступности суда. Каждый должен иметь возможность узнать, как, куда и по какому вопросу обратиться. Таким образом, задача просвещения граждан по вопросам реализации конституционного права на судебную защиту является по масштабу сопоставимой с проводимой судебной реформой.

В обществе достигнут консенсус по вопросу о том, что одним из предпочтительных путей развития является повышение открытости и прозрачности работы судов. Это мнение разделяется активной частью общества, судебной системой, а также совпадает с тенденциями в международном правовом поле. В последние годы открытость и прозрачность, наряду с независимостью, доступностью, доверием стали обязательными пунктами в оценке работы судов и даже конкретных судей. Дополнительный импульс был внесен процессом информатизации правосудия. Суды активно расширяют возможности доступа к судебной информации, вводятся новые сервисы.

В настоящее время наблюдается недостаточность информированности граждан о деятельности судебной системы, неудовлетворительность работой судов и др.

Так, Проектным центром «Информетр» были оценены 2274 сайта судов, из которых 1736 не размещают статистику и всего 101 суд размещают статистику в полном объеме. В 18 регионах вовсе не публикуют свою статистику. Лидером рейтинга выступает Ивановская область, где 23 суда разместили 1416 отчетов, включая областной суд.

Обеспечение доступа граждан к правосудию и обеспечение его максимальной открытости и прозрачности являются основными направлениями дальнейшего развития судебной системы.

На основании изложенного тема настоящего исследования является актуальной, имеющей теоретическое и практическое значение.

**Цель бакалаврской работы** заключается в исследовании международно-правовых и конституционных гарантий права на доступ к правовой информации.

**Объектом** изучения выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации конституционного права на доступ к правовой информации.

**Предметом** изучения выступает совокупность норм права, закрепляющих конституционное право на доступ к правовой информации.

**Степень разработанности темы.** Вопросам гарантий доступа граждан к правовой информации посвящены работы таких авторов как Азизов Р.Ф., оглы, Атагимова Э.И., Дамм И.А., Роньжина О.В., Акунченко Е.А., Волкова М.А., Корхов А.В., Дрожжинов В.И., Комбарова Е.В., Петрин И.В., Авдеев Д.А., Россошанский А.В., Тимербаев Т. А. и многих других.

**Правовую основу** исследования составил комплекс норм позитивного права, регулирующих правоотношения, прямо или косвенно связанные с доступом к информации о деятельности судов, среди которых Конституция РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ, ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», Закон «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», Указы Президента РФ: «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», «Об основных направлениях совершенствования

системы государственного управления» и др. Кроме того, исследованию подверглись международные правовые акты, а именно Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Исследование базируется на комплексе общенаучных и специальных методов познания правовой действительности, разработанных наукой и применяемых на практике. В работе использовались диалектический, формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, системно-структурный и другие общие и специальные методы научного познания.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в тех выводах, которые сформулированы в процессе исследования, которые развивают представления о сущности и реализации доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации и органов государственной власти.

**Практическая значимость** исследования заключается в возможности применения на практике сформулированных выводов, при подготовке учебно-методических материалов и преподавании дисциплины конституционного права, а также при повышении квалификации судей.

По структуре работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указывается степень ее теоретической разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи диссертации, раскрываются ее методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, позволяющие дать оценку степени достоверности полученных результатов, отмечается теоретическая и практическая значимость, обозначается структура работы.

**Глава 1 Конституционно-правовые основы права граждан Российской Федерации на информацию** состоит из трех параграфов, посвящённых понятию и видам правовой информации, конституционному закреплению права граждан РФ на доступ к правовой информации, а также международным стандартам доступа граждан к правовой информации.

Изучается понятие правовой информации и отмечается, что она должна занимать видное место в структуре понятий теории государства и права. Рассматриваются конституционно-правовые основы права граждан РФ на доступ к правовой информации.

Обязанность публиковать законы является одним из важнейших конституционных требований. Официальная публикация является завершающим этапом законодательного процесса, который характеризуется следующими особенностями:

1. она носит юридический, официальный характер и осуществляется в рамках, установленных законом.
2. осуществляется от имени или по прямому и стандартному приказу органа.
3. выполняет информационную функцию, состоящую в доведении до сведения общественности текста правового акта посредством его первоначального опубликования, его процедурной функции (вступления в силу) и его заверяющей функции, поскольку результатом является официальное опубликование, т.е. документ, удостоверяющий действительность акта, его точный текст, на который можно ссылаться в процессе правоприменения, в печатных изданиях и т.д.

Проблема доступа граждан к правовой информации имеет два аспекта. Первый — это физическая возможность найти и получить текст нужного документа. Второй связан с неизбежным множеством решений по конкретным вопросам при нынешней интенсивности нормотворчества.

Очевидными недостатками действующей системы распространения официальной информации являются ориентация исключительно на

государственные органы и учреждения, высокие финансовые затраты на печать и доставку печатной продукции, недостаточная скорость и массовость распространения. Последнее особенно ярко проявляется в том, что любая неисправность почтовой службы резко снижает скорость поступления в регионы газет и журналов.

Основными принципами государственной политики в области распространения официальных текстов правовых актов должны стать:

- создание единой системы распространения официальных текстов в машиночитаемой форме в дополнение к традиционной печатной форме;
- согласования срока распространения правовых актов в машиночитаемой форме с датой их официального опубликования в печатном виде;
- ответственность государства в лице органа, издавшего (принявшего) документ, за достоверность и своевременность представления текста для распространения.

Право на информацию полностью признано в Статье 19 Всеобщей декларации прав человека и Статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах как право искать и получать информацию. Существуют и другие важные международные соглашения, которые признают право на доступ к информации. Одной из наиболее важных является статья 13 Конвенции ООН против коррупции (UN<sub>2</sub> САС), которая требует от государств принимать соответствующие меры для обеспечения эффективного доступа общественности к информации. Доступ к информации широко признан в Европе в рамках различных правовых систем.

Совет Европы признает важность права на доступ к информации с конца 1970-х годов, и это сейчас отражено в многочисленных резолюциях Комитета министров и Парламентской ассамблеи, в решениях по делам в рамках Европейской конвенции о правах человека и Европейской социальной хартии, а также в недавно принятой Конвенции о доступе к документам. Комитет министров и Парламентская ассамблея Совета Европы

подчеркнули, что в демократическом обществе информация необходима для общества и укрепления доверия граждан к государству, и призвали государства делать «все, что они могут...» обеспечить, чтобы информация, находящаяся в ведении государственных органов, была как можно более доступной для общественности», в том числе путем предоставления каждому человеку права на получение информации без особого правового интереса (с ограниченными исключениями), своевременно отвечать на общественные запросы о предоставлении информации и своевременно отвечать на такие запросы.

Европейский суд по правам человека считает, что несколько положений Европейской конвенции по правам человека предусматривают право на доступ к информации.

Это включает в себя право на информацию как средство продвижения общественной подотчетности, свободы выражения мнений и защиты окружающей среды и здоровья населения. Начиная с 1980-х годов, Европейский суд по правам человека начал принимать решение о том, что в соответствии со Статьей 2 Конвенции (право на жизнь) и Статьей 8 (право на жилище), основной обязанностью государственных органов является сбор и предоставление гражданам информации о факторах окружающей среды, которые могут отрицательно влиять на здоровье населения.

Доступ к информации также является важным элементом антикоррупционных мер, предусмотренных в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию. Группа государств против коррупции (ГРЕКО), в состав которой входят Соединенные Штаты и 48 стран - членов Совета Европы, включила право на информацию в качестве одного из ключевых вопросов в свой вопросник об осуществлении этих конвенций.

Кроме того, ЕЭК ООН приняла ряд других конвенций, содержащих положения о доступе общественности к информации, которые устанавливают

минимальные процедуры для участия общественности в экологическом планировании. К ним относятся доступ к оценкам воздействия на окружающую среду (ОВОС), промышленные аварии, требующие уведомления общественности, и охрана трансграничных водотоков.

Автор приходит к выводу, что большое внимание уделяется гарантиям реализации права на информацию в самом широком смысле, а так же таким его отдельным аспектам, как право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, о расходовании бюджетных средств, экологической информации, информации о поддержке социально незащищенных групп населения, в частности инвалидов и мигрантов. Проблеме доступа граждан к правовой информации международными организациями уделяется недостаточно внимания.

**Глава 2 «Развитие конституционного права граждан на доступ к правовой информации в законодательстве Российской Федерации»** содержит три параграфа, в которых рассматриваются обязательность опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации как основа их юридической силы, доступ к информации о судебной и иной правоприменительной практике, правовое информирование граждан как вектор развития права на доступ к правовой информации.

«Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны.

Автор приходит к выводу о необходимости принятия в России закона о нормативно-правовых актах, одним из разделов которого регулировался бы процесс опубликования нормативно-правовых актов и закреплялась бы обязанность их опубликования, предусматривались формы опубликования (в печатном и электронном виде).

Рассматривается вопрос о формах доступа граждан к информации о судебной и иной правоприменительной практике.

Доступ к информации о судебной и иной правоприменительной практике можно условно разделить на два блока: доступ к информации о судебной деятельности и доступ к информации о деятельности иных государственных органов.

Доступ к информации о деятельности судов реализуется в следующих формах:

- присутствие желающих на открытых судебных заседаниях;
- обнародование (опубликование) информации о деятельности судов в СМИ;
- размещение информации о деятельности судов в Интернете;
- размещение информации на инфостендах в соответствующих помещениях;
- ознакомление с архивными фондами;
- предоставление информации по запросу;
- трансляция открытых судебных заседаний в Интернете.

Органы государственной власти публикуют основную информацию о своей деятельности на официальной сайте. По различным сферам их деятельности готовятся отчеты и информация.

Для решения проблемы реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов следует предпринять следующие меры:

1. На законодательном уровне установить обязанность государственных органов создавать официальный интернет-сайт.

2. Законодательно установить обязанность государственных органов публиковать на официальном сайте государственного органа открытую информацию о деятельности органа, реализации полномочий, выполнения возложенных функций. Такая обязанность не распространяется на информацию, доступ к которой ограничен.

3. Следует установить требования к информации о деятельности государственных органов. Перечислим данные требования:

- информация должна быть представлена в формате, доступном для всех пользователей без необходимости использования специального программного обеспечения;

- информация должна быть представлена в формате, позволяющим копировать текст и осуществлять поиск;

- цвет шрифта, которым представлена информация должен обеспечивать читаемость текста.

В параграфе «Правовое информирование граждан как вектор развития права на доступ к правовой информации» изучается вопрос о сущности и проблемах правового информирования граждан.

Правовое информирование — это процесс распространения правовой информации.

В части 15 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 4 мая 2011 г.) обозначены основные направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан:

1) правовое просвещение и правовое информирование граждан;

2) развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;

3) совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;

4) преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на

формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан;

5) совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов;

б) совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

Во многих субъектах Российской Федерации были приняты собственные законы, устанавливающие обязанности органов государственной власти по правовому просвещению. Например, в Самарской области принят закон «О правовом просвещении граждан на территории Самарской области» от 27 декабря 2018 г. № 117-ГД. В законе дается понятие правового просвещения граждан «целенаправленная и систематическая деятельность органов государственной власти Самарской области, государственных органов Самарской области, организаций, подведомственных органам исполнительной власти Самарской области, а также заинтересованных физических и юридических лиц по формированию и повышению уровня правового сознания, правовой культуры и правовой грамотности граждан» (ч. 1 ст. 2). Определяется цель правового просвещения – повышение уровня правового сознания, правовой культуры и правовой грамотности граждан, указываются задачи правового просвещения.

В Саратовской области на настоящий момент аналогичный закон не принят. Но проект закона о правовом просвещении обсуждался.

**В заключении** подводятся итоги проделанной работы, формулируются основные выводы и предложения по развитию законодательства в сфере доступа граждан к правовой информации.