

Анатолий Тиханович КАРАСЕВ<sup>1</sup>  
Виталий Александрович РУКОЛЕЕВ<sup>2</sup>

УДК 342.72

## ПАССИВНАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

<sup>1</sup> доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный  
юридический университет имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)  
a.t.karasev@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3760-3345

<sup>2</sup> ассистент кафедры конституционного и международного права,  
Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург);  
аспирант, Уральский государственный юридический университет  
имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург)  
v.a.rukoleev@bk.ru; ORCID: 0000-0002-6879-9192

### Аннотация

Система форм реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти в настоящей публикации представлена сквозь призму категории «интерес», а потому предполагает два механизма реализации исследуемого принципа: активную форму (интерес к получению информации проявляет индивид) и пассивную форму (инициатором распространения информации является орган публичной власти). Эти формы разительно отличаются друг от друга, поскольку каждой из них свойственны определенные способы получения информации, характеризующиеся видовым разнообразием информационных ресурсов, что в сочетании с ограниченным объемом научной статьи не позволяет раскрыть обе формы.

Применительно к пассивной форме реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти из перечня способов,

---

**Цитирование:** Карасев А. Т. Пассивная форма реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти / А. Т. Карасев, В. А. Руколеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 145-159.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159

---

унифицированных в законодательстве, нами выделены и проанализированы следующие: обнародование информации в средствах масс-медиа; размещение информации в сети «Интернет»; размещение информации в помещениях, занимаемых органами публичной власти, а также в иных местах. Особое внимание в статье уделено размещению информации в сети «Интернет». В работе анализируется не только информирование с использованием официальных сайтов, но и с помощью публичных информационных и учетных систем (реестров, регистров, классификаторов). Доказано, что федеральный законодатель не установил четкую грань между названными информационными ресурсами. Кратко затронут вопрос правового регулирования свойств информации, в частности ее достоверности и официальности. По итогам исследования пассивной формы реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию текущего законодательства.

#### **Ключевые слова**

Органы публичной власти, пассивная форма, реализация принципа, информационная открытость, способы информирования, сеть «Интернет», информация.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159**

#### **Введение**

Общепринято, что принцип информационной открытости в деятельности органов публичной власти реализуется в активной и пассивной формах. Вместе с тем это разделение весьма условно, т. к. основано на проявлении категории «интерес» в поведении субъектов (граждан, их объединений, организаций), направленном на поиск и получение информации. Аналогичным образом порождаемая спросом ответная реакция органа публичной власти — распространение информации связанной с заинтересованностью, исходящей от инициатора подобного действия. Довольно часто им выступает само государство, осуществляя правовое санкционирование.

Предложенная в юридической теории система форм реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти отчасти нашла отражение в законодательстве и претворяется в правоприменении. Наблюдения за правоприменительной практикой доказывают, что реализации в активной форме предшествует вызванный интерес к сведениям, находящимся в распоряжении органа публичной власти и (или) затрагивающим права и свободы субъекта информации, обратившегося за их предоставлением. И, напротив, интерес не возникает при реализации в пассивной форме. Следовательно, инициатор распространения информации всегда орган публичной власти, как правило, в силу указания правовых актов. Обязанность по преданию огласке сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о санитарно-эпиде-

миологическом благополучии, о состоянии законности и правопорядка яркое тому подтверждение.

Для каждой формы свойственны определенные способы достижения информационной открытости. Общий перечень раскрываемых сведений приведен в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] и Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Избранная для изучения в настоящей публикации пассивная форма объединяет в себе следующие способы: размещение информации в сети «Интернет»; обнародование информации в средствах массовой информации; размещение информации в помещениях, занимаемых органами публичной власти, а также в иных местах. В свою очередь они характеризуются видовым разнообразием информационных ресурсов.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу информирования граждан, их объединений, организаций органами публичной власти в случаях и в порядке, предусмотренных правовыми актами.

Предмет исследования составляют формализованные в Конституции РФ положения, провозглашающие право на информацию, их развитие в текущем законодательстве и правоприменительной практике, а также существующие научные положения по исследуемой проблематике.

Целью настоящей работы является изучение способов реализации принципа информационной открытости в пассивной форме и оценка состояния их нормативного обеспечения.

### **Методы**

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы, среди которых можно выделить общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системный метод, а также формально-юридический метод.

В качестве основного метода был избран системный метод, что позволило установить способы реализации принципа информационной открытости в пассивной форме. Формально-юридический метод использован для последовательного анализа отечественного законодательства и построения авторских суждений и выводов относительно эффективности способов достижения информационной открытости деятельности органов публичной власти.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Открытость органов публичной власти обеспечивается размещением и регулярным обновлением ими информации о своей деятельности в сети «Интернет». Состав информации, на которую направлены притязания обладателя и пользователей, зависит от ресурса. Будь это официальный сайт, информационная или учетная системы унифицированных требований законодатель не предусмотрел.

Повышает причастность граждан к процессу публичного управления, пусть даже в таком инертном виде, рамочное нормирование, позволяющее органам публичной власти самостоятельно расширять состав информации. Тезис приобретает обстоятельно качественное значение при использовании социальных сетей. Летом 2022 г. принят и одобрен Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»» [7], вносящий изменения в уже названные нормативные правовые акты, предусматривающий ведение органами публичной власти, подведомственными им организациями официальных страниц в социальных сетях. Нововведения вступят в силу в декабре 2022 г.

Для продолжения изложения результатов исследования важно сделать оговорку: к способам пассивной формы мы относим суммарный результат, выраженный в размещении органами публичной власти информации о своей деятельности в сети «Интернет», и, в обеспечении доступа к информации без дополнительных действий по авторизации на сайте посредством сервисов «Единая система идентификации и аутентификации» и «Личный кабинет». Причем второе слагаемое образует устойчивость категории «интерес». В противном случае обязанности одной стороны (государства в лице его органов) корреспондируют осознанное желание другой (пользователя) получить доступ к сведениям, затрагивающим ее права и свободы. Иными словами, заинтересованность субъекта возникает до получения сведений, что побуждает нас вернуться к мысли о разновидности способов активной формы реализации рассматриваемого принципа. Социальные сети не попадают под выведенное правило, поскольку нацелены на частные потребности лиц в общении и развлечении. Наличие на их просторах «представительств» органов публичной власти следствие развития цифрового взаимодействия власти и общества.

Создание и ведение официальных сайтов продиктовано императивными положениями ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Отсутствие возможности размещать информацию о своей деятельности в пределах собственного виртуального пространства, не освобождает от возложенной обязанности. Орган местного самоуправления, испытывающий финансовые, технические или кадровые трудности в освоении сети «Интернет», размещает информацию о своей деятельности на официальном сайте соответствующего субъекта РФ либо, если речь идет о поселении, на официальном сайте соответствующего муниципального района. Суды при схожих ситуациях прибегают к официальным сайтам органов Судебного департамента в субъектах РФ.

Практика ведения официальных сайтов воплощена в ч. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления» [11]. Там приведены «статутные», процессуальные и функциональные сведения, подлежащие размещению с правом изъятия и (или) дополнения в зависимости от компетенции органа публичной власти. Детализированные перечни сведений утверждаются в соответствии со ст. 14 комментируемого правового акта. Применительно к судебным органам регулирование отличается не существенно. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12] в ст. 14-15.1 закрепил ряд особенностей к оглашению персональных данных участников судопроизводства, текстов судебных актов, а также к проведению трансляции судебных заседаний. Режим некоторых сведений, поименованных федеральным законодателем, не позволяет их свободное распространение. Специфика обороноспособности информации объясняется необходимостью поддержания разумного баланса конституционно защищаемых ценностей в связке с публичными интересами, изложенными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ [15, 16, 19].

Неограниченная в обороте информация размещается на официальном сайте органа публичной власти на русском языке, государственных языках республик, входящих в состав РФ, других языках народов РФ или иностранных языках в гипертекстовом, графическом форматах. Для быстрого поиска информация распределяется по разделам сайта с учетом его структуры. Содержимое представляется для ознакомления путем отладки кратчайшей траектории последовательного перехода по гиперссылкам (максимум пять переходов), начиная с главной страницы. Обращение пользователей к ресурсу должно сопровождаться бесперебойностью в работе и получением актуальной информации за счет ее своевременного обновления.

В структуру официального сайта может включаться специальный раздел, посвященный вопросам публикации открытых данных. Под ними понимается информация в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования [6]. Перечень открытых данных, как и прочая общедоступная информация, определяется уполномоченным либо самим органом публичной власти исходя из компетенции последнего. Обычно машиночитаемый формат избирается для аккумулирования массивных сведений в набор на веб-странице. Например, сведений о наименовании подведомственных организаций, территориальных органов и представительств (представителей) за рубежом, реестров лицензий и разрешений, планов проведения проверок. Каждый набор подлежит обновлению с учетом потребностей пользователей, открытых данных. Дата актуальности отображается в паспорте набора открытых данных.

На сегодняшний день официальные сайты, среди всех видов интернет-ресурсов, пригодных для оказания государственно-просвещающего и информационного воздействия на население, во многом преобладают. Они основной источник

большого объема информации, отражающей по сути все стороны деятельности публично-управленческого аппарата.

Точечный взгляд подводит к выводу, что еще приоритетность прослеживается над таким видом обращения как запрос. Орган публичной власти вправе не предоставлять запрашиваемую информацию, ранее размещенную на официальном сайте. Легально оправдывается отказ и за публикацию в средстве массовой информации до направления обращения. Здесь прежде всего подразумеваются материалы, опубликованные в сетевых изданиях, прежде всего на интернет-портале правовой информации. Справедливости ради отметим, что в 2011 г. Конституционный Суд РФ сформулировал позицию неприемлемости конкуренции между способами предоставления информации за признание более-менее оптимальными по условиям доступности пользователем информации [14].

По общему правилу официальные сайты органов публичной власти не являются средством массовой информации. Закон РФ «О средствах массовой информации» [9] допускает регистрацию официальных сайтов в качестве сетевого издания, равно как и любого сайта в сети «Интернет», но не обязывает и не приравнивает к таковым. Руководитель органа власти вправе принять решение о регистрации, опираясь на подзаконные, ведомственные и локальные правовые акты. Например, доменные имена официальных сайтов нескольких исполнительных органов Челябинской области и Республики Дагестан состоят в реестре зарегистрированных средств массовой информации [18]. Исключение на федеральном уровне составляет «Официальный интернет-портал правовой информации». Ст. 9.1 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [8] информационная система признана сетевым изданием.

Логического разрешения ожидает рекомендация Конституционного Суда РФ, закрепленная в постановлении от 27 мая 2021 г. № 23-П, разработать адаптивный механизм установления за официальными сайтами органов публичной власти статуса официального сетевого издания для целей официального опубликования муниципальных правовых актов [20]. Судом взята во внимание проблема учреждения муниципальным образованием периодического печатного издания вместе с распространением в достаточном тираже уже учрежденного печатного издания. В решении вкратце сказано, что несение бремени расходов на проведение этих мероприятий видится затруднительным. Эквивалентность печатных изданий сетевым способствует оптимизации бюджетов муниципальных образований за счет сокращения финансовых затрат [4, с. 44-46].

Депутаты нижней палаты российского парламента деятельно вовлеклись в процесс совершенствования порядка обнародования муниципальных правовых актов. Так, затронутый проблемный вопрос получил подобающее нормативное оформление в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [13]. В документ из известного нам решения имплементирована позиция Конституционного

Суда РФ о разграничении понятий «официальное опубликование» и «обнародование». По ч. 2 ст. 52 под обнародованием муниципальных правовых актов органами местного самоуправления понимается: официальное опубликование; размещение в местах, доступных для неограниченного круга лиц; размещение на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет»; иные способы, предусмотренные уставом муниципального образования. В ч. 3 настоящей статьи авторами законопроекта официальное опубликование муниципального правового акта раскрывается как первое опубликование полного текста в периодическом печатном издании или первое размещение в сетевом издании. Однако не уточняется какие сайты могут использоваться для этих целей: сайт печатного издания; официальный сайт органа местного самоуправления; официальный сайт муниципального образования; интернет-портал правовой информации муниципального образования. Относительно последнего уже формируется устойчивый прецедент. Только на территории Свердловской области шесть муниципальных образований обзавелись такими интернет-порталами.

Помимо сайтов, в том числе их разновидности — порталов, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10] оперирует понятиями «информационная система» и «реестр». Эти ресурсы, в контексте реализации принципа информационной открытости, также играют значимую роль. Ведь поиск самой различной информации в базах данных публичных информационных систем в повседневной жизни мы производим довольно часто. Диапазон интереса, пожалуй, весьма внушительный от правовой до статистической информации. Наиболее посещаемыми пользователями для удовлетворения насущной потребности в знаниях выступают информационно-правовая система «Законодательство России», информационная система «Мой арбитр», Государственная автоматизированная система «Правосудие», Единая межведомственная информационно-статистическая система. А вот «изнанка», под которой имеется в виду законодательное регулирование, порождает недоумение.

Методология, избранная при конструировании Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10], создает почву для противоречивого толкования норм об информационных системах. В частности, не обрисована четкая грань между сайтом в сети «Интернет», публичными учетными и информационной системами. Обстоятельное регулирование отдано на откуп отраслевому законодательству, преимущественно состоящему из подзаконных и ведомственных актов. Из-за чего ни в сфере правоприменения, ни в науке не выработан общий подход.

Р. В. Амелин в своем монографическом исследовании указывает, что сайт в сети «Интернет» является информационной системой либо ее компонентом [1, с. 94]. Такая точка зрения находит подтверждение на практике. К примеру, официальный сайт Министерства юстиции РФ назван государственной информационной системой [17]. Иное дело с официальным сайтом Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Он выступает неотъемлемой частью Федеральной информационной системы государственной научной аттестации.

Спорным кажется соотношение с публичными учетными системами. Т. А. Полякова дефинирует словосочетание как реестры, регистры, классификаторы, номенклатуры, оказывающие непосредственное влияние на осуществление или ограничение прав граждан или организаций [21, с. 23-30]. Коллектив авторов монографии «Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления» все перечисленные ресурсы, за исключением номенклатуры, определяет информационной системой [22, с. 138-139]. Полярную позицию занимает уже упоминавшийся Р. В. Амелин, хотя в то же время замечает, что порой учетная система неотделима от информационной [2, с. 156].

Мы не склонны разделять с учеными мнения об устройстве обсуждаемых информационных ресурсов. Их самостоятельность и автономность поставлены в зависимость от задач, коррелируемых с целью разработки. Сложно представить себе работу Единой информационной системы в сфере закупок без сайта в сети «Интернет», обеспечивающего доступ к ней пользователей, а нормальное функционирование без учетных систем, среди которых реестры контрактов, договоров, заказчиков, недобросовестных поставщиков и т. д. Отсюда основная платформа почти всегда имеет ряд придаточных звеньев, содействующих в выполнении задач. Безусловно незатейливые сайты в виде набора документов (веб-страниц), самостоятельны и автономны.

Немалую озабоченность вызывает еще один аспект. В ч. 9 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [10] говорится, что информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Это свойство узкоориентировано, в отличие от достоверности, которое применимо ко всем публичным информационным ресурсам. Думается официальность и достоверность должны гармонизировать, взаимодополнять друг друга и выступать своего рода обязательными требованиями к информации о деятельности органов публичной власти. Особенно если учесть, что вследствие правового дефекта к информационным системам (государственным или муниципальным) можно причислить любые цифровые информационные ресурсы.

В юридической науке упомянутые свойства информации изучены крайне поверхностно. Так, Е. В. Устюжанина пишет, что в ст. 29 Конституции РФ закреплено право на поиск, получение, передачу, производство и распространение в отношении достоверной информации [23]. Под достоверной информацией Е. Н. Балашова подразумевает точную информацию, позволяющую конкретному пользователю сделать правильные выводы [5, с. 40]. Р. В. Амелин ставит в параллель между достоверностью и официальностью. В его труде приоткрывается тесная связь свойств, после чего следует утверждение о необходимости развития категории «официальная информация» по пути закрепления презумпции достоверности информации, исходящей от органа публичной власти [3, с. 460-461].

Примечательны размышления Т. В. Шевченко о том, что информация о деятельности органов публичной власти официальна. Дальнейшее совершенствование законодательства он видит в выделении права на доступную официальную информацию как отдельного правомочия в структуре права на информацию [24, с. 127-130].

В продолжение скажем, что информация о деятельности органов публичной власти, размещенная в государственных или муниципальных информационных ресурсах в открытом доступе официальна. Она в каждом случае продукт публичного управленческого процесса, пусть даже кроющегося в исполнении предписаний регламента. И только некоторая озаглаживает возникновение юридического факта, сказывающегося на правовом статусе субъектов правоотношений. Поэтому мы соглашаемся с мнением ученых, что юридические свойства информации требует переосмысления.

### **Заключение**

Анализ пассивной формы реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти позволил нам сформулировать следующие предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства:

- продолжить работу над созданием адаптивного механизма официального опубликования муниципальных правовых актов в сетевых изданиях органов публичной власти;
- провести в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» четкую грань между сайтом в сети «Интернет», публичными учетными и информационной системами;
- внести изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», распространяющие свойства официальности на всю информацию о деятельности органов публичной власти, размещенную в государственных и муниципальных информационных ресурсах в открытом доступе.

Вышеперечисленные меры позитивно отразятся на правовом регулировании общественных отношений, связанных с реализацией права на информацию в целом.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве: теоретико-правовой анализ / Р. В. Амелин. Москва: Гросс-Медиа, 2018. С. 320.
2. Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем / Р. В. Амелин. Москва: Гросс-Медиа, 2016. С. 338.
3. Амелин Р. В. Презумпция достоверности информации в государственных информационных системах / Р. В. Амелин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 4. С. 458-464.

4. Багмет А. М. Некоторые проблемы муниципального правотворчества / А. М. Багмет, Е. И. Бычкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 44-46.
5. Балашова Е. Н. Взаимодействие потоков информации, влияющих на квалификацию юридически значимого поведения: дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Балашова. Саратов, 2005. С. 163.
6. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных. Версия 3.0 (утверждено протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства от 29 мая 2014 г. № 4) // КонсультантПлюс: Справочно-правовая система. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153543/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153543/)
7. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 270-ФЗ // Российская газета, № 154-155, 19 июля 2022.
8. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в редакции от 01 мая 2019 г.) // Российская газета, № 111, 15 июня 1994.
9. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета, № 32, 08 февраля 1992.
10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в редакции от 14 июля 2022 г.) // Российская газета, № 165, 29 июля 2006.
11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в редакции от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ, 16 февраля 2009, № 7, ст. 776.
12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в редакции от 08 декабря 2020 г.) // Российская газета, № 265, 26 декабря 2008.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Законопроект № 40361-8 от 16 декабря 2021 г. // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 23.10.2022).
14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Е. В. Галаниной на нарушение ее конституционных прав ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. № 203-О-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision57759.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Е. И. Литвинец на нарушение ее конституционных прав положениями п. 7 ст. 3, ст. 5, ч. 2 ст. 8 Федерально-

- го закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ч. 1 ст. 6, ст. 7, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О персональных данных» и постановлением Правительства Российской Федерации «Об обеспечении жильем граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 699-О-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision193823.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы иностранной организации «Private Networks, LP» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 153 и 154 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 1708-О // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision489167.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
  17. Перечень государственных информационных систем // Министерство юстиции Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/33/> (дата обращения: 24.10.2022).
  18. Перечень наименований, зарегистрированных СМИ // Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: Официальный сайт. URL: <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> (дата обращения: 22.10.2022).
  19. По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 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 // Конституционный Суд Российской Федерации: Официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30374.pdf> (дата обращения: 21.10.2022).
  20. По делу о проверке конституционности п. 6 ч. 1 ст. 44, ч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П // КонсультантПлюс: Справочно-правовая система. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_385285/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385285/) (дата обращения: 21.10.2022).
  21. Полякова Т. А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы / Т. А. Полякова // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23-30.
  22. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. Москва: Юстиция, 2020. С. 210.
  23. Устюжанина Е. В. Принцип достоверности информации: постановка проблемы / Е. В. Устюжанина // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 4. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/698> (дата обращения: 01.10.2022).
  24. Шевченко Т. В. Право на доступ к официальной информации в условиях становления информационного общества и «сервисного государства» / Т. В. Шевченко // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 1. С. 124-130.

Anatoliy T. KARASEV<sup>1</sup>

Vitaliy A. RUKOLEEV<sup>2</sup>

UDC 342.72

### **PASSIVE FORM OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF INFORMATION OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES**

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Jur.), Professor,  
Department of Constitutional Law,  
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg)  
a.t.karasev@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3760-3345

<sup>2</sup> Assistant, Department of Constitutional and International Law,  
Ural State University of Economics (Yekaterinburg);  
Postgraduate Student,  
Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (Yekaterinburg)  
v.a.rukoleev@bk.ru; ORCID: 0000-0002-6879-9192

#### **Abstract**

The system of implementation forms of the principle of information openness in the activities of public authorities in this publication is studied through the prism of the category of “interest”. Such a system involves two mechanisms for implementing the principle of information openness. Active form (an individual shows interest in obtaining information) and passive form (initiator of dissemination of information is a public authority). Each form is characterized by certain ways of obtaining information. The methods of obtaining information are characterized by a species diversity of information resources, and therefore it is inappropriate to analyze both forms at the same time, which does not allow describing both forms at the same time.

With regard to the implementation passive form of the principle of information openness in the activities of public authorities, we analyzed disclosure of information in the media; placement of information on the Internet; placement of information in

---

**Citation:** Kasarev A. T., Rukoleev V. A. 2022. “Passive form of implementing the principle of information openness in the activities of public authorities”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 145-159.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159

---

the premises occupied by public authorities, as well as in other premises. Particular attention is paid to the placement of information on the Internet. The paper analyzes not only informing with the use of official websites, but also with the help of public information and accounting systems (registries, registers, classifiers). It is proved that the federal legislator has not established a clear line between these information resources. The issue of legal regulation of the properties of information, in particular its reliability and officially, is briefly touched upon. Based on the results of the study of the passive form of implementing the principle of information openness in the activities of public authorities, proposals and recommendations for improving the current legislation are formulated.

**Keywords**

Public authorities, passive form, implementation of the principle, information openness, ways of informing, Internet, information.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159**

**REFERENCES**

1. Amelin R. V. 2018. State and municipal information systems in Russian information law: Theoretical and legal analysis. Moscow: Gross-Media. P. 320. [In Russian]
2. Amelin R. V. 2016. Legal regime of state information systems. Moscow: Gross-Media. P. 338. [In Russian]
3. Amelin R. V. 2017. "Presumption of reliability of information in state information systems". Bulletin of the Saratov University. New series. Series: Economy. Control. Right, vol. 17, iss. 4, pp. 458-464. [In Russian]
4. Bagmet A. M., Bychkova E. I. 2021. "Some problems of municipal law-making". State Power and Local Self-Government, no. 9, pp. 44-46. [In Russian]
5. Balashova E. N. 2005. "Interaction of information flows that affect the qualification of legally significant behavior". Cand. Sci. (Jur.) diss. Saratov. P. 163. [In Russian]
6. ConsultantPlus: Reference and legal system. Guidelines for the publication of open data by state bodies and local governments, as well as technical requirements for the publication of open data. Version 3.0 (Approved by the minutes of the meeting of the Government Commission for Coordinating the Activities of the Open Government dated 29 May 2014 No. 4) [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153543/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153543/) [In Russian]
7. Russian newspaper. No. 154-155. 19 July 2022. On Amendments to the Federal Law "On Ensuring Access to Information on the Activities of State Bodies and Local Self-Government Bodies" and Article 10 of the Federal Law "On Ensuring Access to Information on the Activities of Courts in the Russian Federation": Federal Law No. 270 of 14 July 2022-FZ. [In Russian]
8. Rossiyskaya Gazeta. No. 111. 15 June 1994. On the procedure for the publication and entry into force of federal constitutional laws, federal laws, acts of the chambers of the Federal

- 
- Assembly: Federal Law of 14 June 1994 No. 5-FZ (as amended on 1 May 2019). [In Russian]
9. Rossiyskaya Gazeta. No. 32. 8 February 1992. On the mass media: Law of the Russian Federation of 27 December 1991 No. 2124-1 (as amended on 14 July 2022). [In Russian]
  10. Rossiyskaya Gazeta. No. 165. 29 July 2006. On information, information technologies and information protection: Federal Law No. 149-FZ of 27 July 2006 (as amended on 14 July 2022). [In Russian]
  11. Collection of Legislation of the Russian Federation. 16 February 2009. No. 7. Art. 776. On ensuring access to information on the activities of state bodies and local governments: Federal Law of 9 February 2009 No. 8-FZ (as amended on 30 April 2021). [In Russian]
  12. Rossiyskaya Gazeta. No. 265. 26 December 2008. On ensuring access to information on the activities of the courts in the Russian Federation: Federal Law of 22 December 2008 No. 262-FZ (as amended on 8 December 2020). [In Russian]
  13. System for ensuring the legislative activity of the State Automated System “Lawmaking”: Website. On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority: Draft Law No. 40361-8 dated 16 December 2021. Accessed on 23 October. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [In Russian]
  14. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen E. V. Galanina about the violation of her constitutional rights by part 2 of Article 20 of the Federal Law “On ensuring access to information about the activities of the courts in the Russian Federation”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 24 February 2011 No. 203-O-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision57759.pdf> [In Russian]
  15. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen E. I. Litvinets about the violation of her constitutional rights by the provisions of paragraph 7 of Article 3, Article 5, Part 2 of Article 8 of the Federal Law “On information, information technologies and information protection”, Part 1 of Article 6, article 7, part 1 article 8 of the Federal Law “On Personal Data” and the Decree of the Government of the Russian Federation “On the provision of housing for citizens moving from closed administrative-territorial entities to a new place of residence, or the payment of compensation to these citizens”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 24 March 2015 No. 699-O-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision193823.pdf> [In Russian]
  16. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. On the refusal to accept for consideration the complaint of the foreign organization “Private Networks, LP” on violation of constitutional rights and freedoms by the provisions of Articles 153 and 154 of the Federal Law “On information, information technologies and information protection”: Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23 July 2020 No. 1708-O. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision489167.pdf> [In Russian]
  17. Ministry of Justice of the Russian Federation: Official website. List of state information systems. Accessed on 24 October 2022. <https://minjust.gov.ru/ru/activity/govservices/infoystems/33/> [In Russian]
  18. Federal service for supervision in the sphere of communications, information technologies and mass communications: Official website. List of registered media names. Accessed on 22 October 2022. <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> [In Russian]
-

19. Constitutional Court of the Russian Federation: Official website. In the case of checking the constitutionality of paragraph 2 of Article 5 of the Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” in connection with the complaint of citizen B. A. Kekhman: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18 February 2000 No. 3-P. Accessed on 21 October 2022. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30374.pdf> [In Russian]
20. ConsultantPlus: Reference and legal system. In the case of checking the constitutionality of paragraph 6 of part 1 of article 44, parts 1 and 3 of article 47 of the Federal Law “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation” in connection with the complaint of citizen Yu. G. Efremov: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27 May 2021 № 23-P. Accessed on 21 October 2022. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_385285/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385285/) [In Russian]
21. Polyakova T. A. 2015. “Information and legal accounting systems of federal government bodies: Experience of creation and problems”. *Administrative Law and Process*, no. 10, pp. 23-30. [In Russian]
22. Bachilo I. L., Lapina M. A. (ed.). 2020. *Systematization and electronic coding of functions and powers in the public administration system: Monograph*. Moscow: Justice. P. 210. [In Russian]
23. Ustyuzhanina E. V. 2017. “The principle of information reliability: Problem statement”. *Electronic Supplement to the Russian Legal Journal*, no. 4. Accessed on 1 October 2022. <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/698> [In Russian]
24. Shevchenko T. V. 2019. “The right to access official information in the context of the formation of the information society and the ‘service state’”. *Legal Policy and Legal Life*, no. 1, pp. 124-130. [In Russian]