

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Руколеев В.А. Право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти //

Административное и муниципальное право. 2024. № 1. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.1.69930 EDN: VLZTTK

URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69930

Право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти

Руколеев Виталий Александрович

ORCID: 0000-0002-6879-9192

ассистент, кафедра конституционного и международного права, Уральский государственный
экономический университет

620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/народной Воли, 62/45, ауд. 750

✉ v.a.rukoleev@bk.ru



[Статья из рубрики "Государственная, муниципальная служба и гражданин"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2024.1.69930

EDN:

VLZTTK

Дата направления статьи в редакцию:

21-02-2024

Аннотация: Настоящая статья посвящена исследованию проблем регулирования и перспектив развития общественных отношений, связанных с реализацией права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. Тема актуальна ввиду того, что правоприменительная практика свидетельствует о массовых нарушениях права присутствовать на заседаниях органов власти. Причина кроется в неполноте законодательного регулирования. Законодатель предусмотрел лишь базовые, декларативные нормы. В их развитие органы власти самостоятельно с учетом своей специфики и особенностей функционирования разрабатывают порядок и правила присутствия граждан на заседаниях. Предмет исследования составляют положения нормативных правовых актов в области регулирования присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти, а также судебная практика и существующие научные положения по исследуемой проблематике. В работе применялись общенаучные и специально-юридические методы, среди которых можно выделить общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение), системный метод, а

также формально-юридический метод. Научная новизна обусловлена тем, что в работе отражено текущее состояние нормативного закрепления права граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. По результатам исследования автор сформулировал предложения по совершенствованию законодательства. В частности, внести изменения в статью 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающие: во-первых, конкретизацию сроков информирования граждан о назначенном органе власти заседании и наименовании источников, с использованием которых необходимо производить информирование, а также сроки обращения в орган власти о намерении присутствовать на заседании; во-вторых, закрепить недопустимость включения в повестку одного заседания вопросов, содержащих сведения открытого и ограниченного доступа; в-третьих, произвести унификацию оснований, исключающих возможность присутствовать на заседаниях органов власти.

Ключевые слова:

общественные отношения, орган власти, способ, присутствие, обращение, заседание, информация, сведения, правовые акты, повестка

Введение.

Информационная открытость органов власти обеспечивается рядом способов. В зависимости от проявления категории «интерес» в поведении субъектов (граждан, их объединений, организаций), направленном на поиск и получение информации, способы группируются на формы достижения гласности публично-управленческого аппарата. На страницах юридической литературы сделан акцент на существовании активной и пассивной формы [\[1, с. 172-173; 2, с. 148\]](#). Активная форма предполагает возникновения интереса к сведениям, находящимся в распоряжении органа власти и (или) затрагивающим права и свободы лица, обратившегося за их предоставлением. Пассивная форма, напротив, не предполагает возникновения интереса. Инициатором обнародования информации выступает орган власти, как правило, в силу указания правовых актов.

Присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов власти относится к числу основных способов обеспечения информационной открытости органов власти. Будучи компонентом активной формы, посещению заседаний предшествует факт заинтересованности в получении информации. Субъект, ознакомившись с тематикой запланированного заседания, уведомляет орган власти о намерении присутствовать в качестве слушателя. Уведомление осуществляется путем направления обращения. Орган власти вправе отказать в присутствии при наличии оснований, установленных в правовых актах. Как показывает правоприменительная практика зачастую органы власти злоупотребляют своим правом. Причина тому – неполнота законодательного регулирования и избыточная самостоятельность в содержательном развитии права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. В этой связи избранная тема для проведения исследования представляется актуальной.

Целью настоящей работы является формирование системного научно-практического представления о состоянии нормативного закрепления права граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти.

Основной текст.

Присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов власти, как способ обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти, регулируется рядом нормативных правовых актов. Базовым является Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Пунктом 1 и 3 статьи 4 данного закона к принципам достижения гласности публично-управленческого аппарата отнесены открытость и доступность сведений о его деятельности, а также свобода действия в отношении этих сведений (поиск, получение, передача, распространение). Пользователи информации, согласно пункту 3 статьи 8, вправе не обосновывать причину возникновения интереса к тем или иным сведениям, которые находятся в распоряжении органа власти и (или) непосредственно затрагивают их права и свободы. Гарантией доступа к информации о деятельности органов власти выступает возможность дальнейшего досудебного или судебного обжалования актов либо действий (бездействий) органов власти и их должностных лиц. Об этом говорится в пункте 4 статьи 8 упомянутого выше закона.

Порядок и правила присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти разрабатываются самими органами власти с учетом своей специфики и особенностей функционирования. Решения облекаются в определенную форму (регламент, правила и т.д.), отвечают всем признакам нормативности. Круг вопросов, детализированных в подобных решениях, схож. Практика правотворчества свидетельствует об описании процесса уведомления органа власти о намерении присутствовать на заседании и оснований, исключающих присутствие.

Намерение присутствовать на заседании выражается путем подачи обращения. Для чего предусмотрены временные сроки, исчисляемые с момента опубликования на официальном сайте органа власти в сети «Интернет» даты, времени, места и темы проведения заседания. По пункту 9 части 1 статьи 13 Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» информация о грядущих заседаниях подлежит обязательному размещению на официальном сайте органа власти. Такая информация относится к социально значимой [\[1, с. 171\]](#) вследствие ее способности содействовать реализации прав, свобод и законных интересов.

Основания, исключающие возможность присутствия граждан на заседаниях, призваны обеспечить нормальную работу, порядок в зале заседания и сохранность конфиденциальных сведений. Препятствием обычно являются следующие ситуации: отсутствие документа, удостоверяющего личность (подтверждающего полномочия); допущенные ранее нарушения общественного порядка; отсутствие свободных мест для размещения в зале заседания; на заседании запланировано оглашение сведений ограниченного доступа. Реже встречаются и другие основания. К примеру, из анализа нормативных правовых актов органов местного самоуправления, расположенных на территории Свердловской области, следует, что нарушение запрета производить фотографирование, аудио - и видеосъемку в зале заседания влечет в последующем запрет присутствовать в зале заседания. Также нами уделено внимание количеству мест, оборудованных для заинтересованных лиц. Оно варьируется от 2 до 25 мест. Если число заинтересованных лиц превышает число оборудованных мест, размещение проходит в порядке очереди по дате и времени поступления обращения. Таким образом, действует разрешительный порядок присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов

власти.

Среди указанных оснований, исключающих возможность присутствия граждан на заседаниях, множество споров порождает отказ ввиду запланированного в повестке заседания обсуждения вопросов, содержащих сведения ограниченного доступа. Не ново суждение о том, что не вся информация пригодна к распространению среди широких масс населения. Конфиденциальность некоторых сведений, подчеркивает Н. Ю. Корченкова, объясняется соображениями безопасности государства и общества [\[3, с. 35\]](#). Циркуляция дозированной информации и доверие граждан к институтам власти – вызов для современной демократии [\[4, с. 1, 3; 5, с. 5-6\]](#). Баланс заложен в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Им вводятся категории информации, очерчивающие рамки ее оборотоспособности. Так в части 2 статьи 5 закреплено, что в зависимости от доступа информация подразделяется на общедоступную и ограниченную в доступе. Объектом инициативных действий значится первая. Притязание гражданина на общедоступную информацию, иначе несекретную информацию о деятельности органа власти, нужно воспринимать как правомерное требование. Между тем перечень вопросов в повестке заседания может быть смешанным, находится в области каждой категории. Тогда ход заседания продумывается, чтобы дать возможность слушателям присутствовать на открытой части. Вывод вытекает из положений пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На деле граждане испытывают сложности с разрешением присутствовать на заседаниях органов власти.

Исследуемый нами способ обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти не поддерживается самими же органами власти [\[6, с. 19\]](#). Избыточная самостоятельность в содержательном развитии права присутствовать на заседаниях образует почву для его нарушения [\[7, с. 97\]](#). Федеральный законодатель только декларирует данное право, закрепляя нормативные и организационные условия для удовлетворения требований граждан о присутствии на заседаниях с целью получения информации. Конкретизация процедурных моментов производится индивидуально коллегиальным органом власти путем издания подзаконного (муниципального) акта.

В юридической литературе подзаконные и муниципальные акты признаются публичными актами, которые воздействуют на общественные отношения [\[8, с. 77-78\]](#). Муниципальные акты, изданные на основании предписаний законов, обладают всеми свойствами подзаконных актов [\[9, с. 11-12; 10, с. 38\]](#). М. А. Краснов пишет, что акты подзаконного уровня не могут вторгаться в материальное содержание права. Такие акты устанавливают порядок, сроки и условия приобретения или защиты конкретного социального блага [\[11, с. 85\]](#). С. Э. Несмеянова, Н. Е. Колобаева и А. А. Петров мыслят в этой же плоскости. Подзаконные акты, по мнению исследователей, не отстранены от регулирования прав и свобод, однако их ограничение осуществляется в форме федерального закона [\[12, с. 11; 13, с. 65\]](#). Интересна позиция Г. М. Суходольского, также указывающего на вторичность подзаконных актов. Издание подзаконных актов в его понимании – это форма взаимодействия элементов системы публичной власти на реализацию законодательной функции [\[14, с. 205; 15, с. 67\]](#). Полярная точка зрения замечается в трудах К. В. Давыдова и С. Б. Пашенько. В зависимости от последствий для субъектов права ученые классифицируют подзаконные акты на позитивные и негативные. Позитивные улучшают положение субъектов права, а противоположные

направлены на ограничение права, возложение обязанностей [\[8, с. 79; 16, с. 52\]](#).

На наш взгляд акты подзаконного правотворчества должны функционально продолжать мысль законодателя. То есть давать развернутый ответ: каким образом и при каких условиях претворяются в жизнь предписания норм законов? Кроме того, подзаконные акты не могут противоречить вышестоящим актам и включать тезисы, ограничивающие права и свободы. Но неполнота законодательного регулирования приводит к отклонению от доктринального подхода к структурированию источников права, фактически к попранию общеправовых принципов. Как результат встречаются противоречивые подходы в подзаконном нормировании однородных общественных отношений [\[17, с. 35; 18, с. 120\]](#). Что, кстати, видно на примере общественных отношений по поводу реализации гражданами права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. Судебная практика тому подтверждение.

Так гражданин обратился в суд с административным иском о признании недействующими ряд положений муниципальных нормативных правовых актов, определяющих порядок и условия присутствия физических лиц на заседаниях представительного органа муниципального образования. В частности, документально закреплялось, что гражданам, изъявившим желание присутствовать на заседании путем подачи заявления на имя руководителя коллегиального органа власти, допускалось заменить нахождение в зале заседания на предоставление возможности наблюдать ход проведения мероприятия в режиме реального времени на устройстве отображения (монитор наблюдения) в здании местной администрации. Регламентом право граждан присутствовать на заседаниях и вовсе было поставлено в зависимость от усмотрения руководителя коллегиального органа власти. В тексте судебного акта приведена ссылка на нормы, наделяющие его исключительным правом приглашать на открытые заседания граждан, в том числе представителей организаций. Решением суда оспариваемые положения признаны недействующими со дня вступления такового в законную силу ввиду доказанности факта необоснованного ограничения ими возможности граждан присутствовать на заседаниях представительного органа муниципального образования непосредственно в зале заседания. Также сделан вывод, что избранный подход к регулированию ограничивает и смежное право – право на правотворческую инициативу (Решение Московского областного суда от 01 ноября 2018 г. по делу № За-764/2018). Суд апелляционной инстанции, изучив жалобу ответчика, не нашел оснований для отмены или изменения решения (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 05 июня 2019 г. № 4-АПА19-9).

Далее следующий пример. Представительный орган местного самоуправления принял решение провести внеочередное заседание. Повестка состояла из нескольких вопросов: об утверждении муниципальных актов; о выплате стимулирующего характера главе муниципального образования; о применении к выборному должностному лицу мер ответственности за правонарушение коррупционной направленности. Включение в повестку последних двух вопросов предопределило проведение закрытого заседания из необходимости защиты персональных данных лиц, замещающих муниципальные должности. Изменение формы проведения заседания повлекло за собой удаление из зала гражданина, ранее изъявившего намерение присутствовать. Посчитав свое право нарушенным, он обратился в суд с заявлением о его восстановлении. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении требований. Решение было аргументировано тем, что действующее законодательство предусматривает возможность проведения открытых и закрытых заседаний. Порядок присутствия в заседаниях, решение вопроса о форме проведения относится к полномочиям органов власти (Решение Западнодвинского

межрайонного суда Тверской области от 28 декабря 2022 г. по делу № 2а-285/2022). Апелляционная инстанция не согласилась с этими доводами. В определении подчеркнуто, что решение о проведении закрытого заседания препятствует воплощению принципа информационной открытости и более общего принципа – конституционного принципа гласности. Ведь помимо сведений, составляющих охраняемую федеральным законом тайну, повестка включала пункты, не подразумевающие необходимость сужения круга лиц при их обсуждении. То есть в закрытом заседании, по мнению суда, следовало обсуждать лишь часть вопросов от заранее запланированных (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 15 марта 2023 г. по делу № 2а-285/2022).

Последний пример. В суд поступило административное исковое заявление о признании положения регламента представительного органа муниципального образования, позволяющего депутатам произвольно перенести обсуждение того или иного вопроса повестки дня в закрытое заседание комитета. На это прямо указывает формулировка оспариваемого положения: «... отдельные вопросы повестки дня заседания могут носить закрытый характер по решению большинства присутствующих на заседании комитета депутатов». Исходя из буквального смысла норм законодательства в сфере обеспечения информационной открытости органов власти, суд пришел к заключению, что упомянутая формулировка фактически расширяет перечень сведений, доступ к которым ограничивается по признаку их конфиденциальности федеральным законом. Тем самым ответчик необоснованно расширил границы своей компетенции, породил правовую неопределенность и, как следствие, создал предпосылки нарушения права на информацию. В результате суд признал оспариваемое положение регламента недействующим (Решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12 апреля 2023 г. по делу № 3а-17/2023). Вторая инстанция оставила решение без изменения (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 20 июля 2023 г. по делу № 66а-693/2023). С аналогичными обстоятельствами рассматривались дела в других судах общей юрисдикции. К примеру, прокурор заявил требование признать недействующим положение регламента представительного органа муниципального образования, устанавливающее условия и порядок проведения закрытых заседаний. В частности, закреплялось, что закрытые заседания проводятся в случаях, описанных в федеральных законах, и по решению органа власти для обсуждения отдельных вопросов, в том числе конфиденциального характера. Суды поддержали требования (Решение Смоленского областного суда от 09 июня 2022 г. по делу № 3а-63/2022 и Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 сентября 2022 г. по делу № 66а-2774/2022).

В примерах правоприменительной практики суды брали во внимание правовые позиции Конституционного Суда РФ по разрешению коллизий при установлении пределов реализации прав и свобод. Так, в ряде решений органа конституционного контроля прослеживалась мысль о доступности любой информации, но с оговоркой: если не предусмотрен специальный правовой статус соответствующей информации (Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2003 г. № 173-О и Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2009 г. № 3-О-О). Специальным правовым статусом устанавливаются отличия в оборотоспособности информации в целях достижения разумного баланса конституционно защищаемых ценностей в связке с публичными интересами, изложенными в части 3 статьи 55 Конституции РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П). Изъятия оформляются федеральным законом, а их содержание не должно приводить к несоразмерному

ограничению прав и свобод пользователей информации со стороны государства (Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П). Следует также учитывать, что законодатель, распространив на определенные сведения специальный правовой статус, надлежит избегать создания неустранимых препятствий в ознакомлении с ними лиц, права и свободы которых ими затрагиваются (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 января 2020 г. № 1-П). Условия и порядок доступа к ограниченной в обороте информации, исходя из общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности, должны быть четко урегулированы (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2017 г. № 31-П).

Анализ судебной практики позволил выявить типичные недостатки правового регулирования общественных отношений по поводу реализации гражданами права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. В массиве решений судов обнаруживается, что часто субъекты правотворчества, издавая акты во исполнении статьи 15 Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», выходят за рамки своей компетенции. Это проецирует выход за рамки предмета регулирования правового акта. К примеру, присвоение органами местного самоуправления полномочий по расширению перечня сведений, отнесенных к категории ограниченного доступ. По справедливому мнению А. В. Блещика подобные нормы составлены с технико-юридическими нарушениями [\[19, с. 109\]](#). Дефектны и неконкретизированные предписания с значительной степенью усмотрения при определении обстоятельств, препятствующих гражданам находиться на заседаниях коллегиальных органов власти. Наличие вариантов толкования норм-ограничений позволяет правоприменителю в конкретном случае проявить волю при признании физического лица слушателем. Неточность и неясность предопределяет индивидуальный подход к оценке пользователей информации. Такое регулирование входит в противоречие с принципом информационной открытости в деятельности органов власти, как составной части конституционного принципа гласности. Здесь же стоит привести точку зрения И. П. Кожокаря о том, что отрицательная абстракция противоречит конституционному принципу верховенства права ввиду неизбежных затруднений в единообразном восприятии и применении правовых норм и в целом снижает качество регулирования [\[20, с. 218-222\]](#). От чего говорить о неопределенности правовых норм, как о позитивном свойстве права, позволяющим учитывать динамику развития общественных отношений [\[21, с. 36\]](#) по поводу открытости и прозрачности публично-управленческой деятельности, не приходится.

Заслуживает внимания позиция Г. З. Джавакяна о влиянии принципа разумной сдержанности на определенность права. Ученый усматривает среди разнообразных направлений действия данного исходного начала содействие стабильности правового регулирования и единству правоприменения [\[22, с. 118-119\]](#). Будучи инструментом самоограничения власти в целях достижения сбалансированного функционирования, принцип направляет действия (бездействия) органов, ее олицетворяющих, в русло соразмерности [\[22, с. 15, 119\]](#). Прежде всего, отмечает М. В. Пресняков, речь идет об адекватности ограничения прав и свобод [\[23, с. 4\]](#). Лаконичным образом показатели так называемой «адекватности» представлены в части 3 статьи 55 Конституции РФ [\[24, с. 42-43\]](#). Отсюда, препятствия в получении информации на заседаниях коллегиальных органов власти можно считать соразмерными, если они преследуют конституционно значимые цели, перечисленные в указанном положении Основного закона РФ. При

конструировании ограничений субъективного права надлежит избегать противоречий между конституционными и отраслевыми нормами, а уже возникшие оперативно устранить, дабы исключить диссонанс в системе регулирования права на информацию. Как заметил А. В. Савоськин в своем диссертационном исследовании, посвященном смежному праву – праву на обращение, ненадлежащие условия для реализации субъективного конституционного права лишают смысла образуемое им общерегулятивное правоотношение, что открывает дорогу к злоупотреблениям [\[25, с. 116\]](#).

Заключение.

Присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов власти регулируется преимущественно на подзаконном уровне. Законодатель предусмотрел лишь базовые, декларативные нормы. В их развитие органы власти самостоятельно с учетом своей специфики и особенностей функционирования разрабатывают порядок и правила присутствия граждан на заседаниях. Как результат сложились противоречивые подходы в регулировании исследуемых общественных отношений. Сложившаяся правотворческая практика отражает различия в изложении процесса уведомления гражданами органа власти о намерении присутствовать на заседании и оснований, исключающих присутствие. Правоприменительная практика свидетельствует о массовых нарушениях права присутствовать на заседаниях органов власти. Очевидно, что состояние действующего законодательства требует внесения изменений. В качестве мер по его совершенствованию нами предлагается: во-первых, обозначить сроки информирования граждан о назначенном органом власти заседании и источники, с использованием которых необходимо производить информирование, а также срок обращения в орган власти о намерении присутствовать на заседании; во-вторых, закрепить недопустимость включения в повестку одного заседания вопросов, содержащих сведения открытого и ограниченного доступа; в-третьих, произвести унификацию оснований, исключающих возможность присутствовать на заседаниях органов власти. Перечисленные меры позитивно отразятся на регулировании общественных отношений, связанных с реализацией права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти.

Библиография

1. Новеллы в государственном строительстве после конституционных поправок 2020 года: монография / под. ред. А.Т. Карасева. М.: Проспект, 2024. – 184 с.
2. Карасев, А.Т., Руколеев, В.А. Пассивная форма реализации принципа информационной открытости в деятельности органов публичной власти // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2022. – Т. 8, № 4(32). – С. 145-159. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-145-159
3. Корченкова, Н.Ю. Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. – 197 с.
4. Ruijter, E., Detienne, F., Baker, M., et al. (2019). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. The American Review of Public Administration, 50(2), 1-15. DOI: 10.1177/0275074019888065
5. Maanen, G. (2023). Studying open government data: Acknowledging practices and politics // Data & Policy, 5(3), 1-11. DOI: 10.1017/dap.2022.40
6. Колобаева, Н.Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 1(85). – С. 16-22.
7. Мицкая, Е.В. О неоправданных препятствиях реализации права граждан на

- получение информации // Теория государства и права. – 2019. – № 4(16). – С. 96-101. DOI: 10.25839/MATGIP.2019.16.4.019
8. Пашенько, С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6(149). – С. 75-83. DOI: 10.24412/2227-7315-2022-6-75-83
9. Антонова, Н.А. Подзаконность актов органов местного самоуправления в современной системе права Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 11-13.
10. Прудентов, Р.В., Вещев, М.А. Правовой режим функционирования местного самоуправления в условиях его конституционной самостоятельности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 3. – С. 37-41. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-37-41
11. Краснов, М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 1(92). – С. 82-93.
12. Несмеянова, С.Э., Колобаева, Н.Е. Конституционное ограничение основных прав и свобод человека // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 3(105). – С. 9-16.
13. Петров, А.А. Иерархические коллизии и коллизии компетенции: вопросы соотношения // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 11(126). – С. 64-65.
14. Суходольский, Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2019. – 263 с.
15. Суходольский, Г.М. Взаимодействие в системе государственной власти в Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика понятия и основных элементов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 7(110). – С. 64-68.
16. Давыдов, К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона "Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации" // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47-69.
17. Савоськин, А.В. Размышления о проблемах реализации конституционного права граждан обращаться лично // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 33-37.
18. Задорина, М.А., Руколеев, В.А. Основные тенденции публичного управления на муниципальном уровне // Фундаментальные исследования. – 2023. – № 12. – С. 119-124. DOI: 10.17513/fr.43545
19. Блещик, А.В. Выявление искажений в законодательстве и коммуникативный подход к праву: опыты правовой экспертизы нормативных актов // Российский юридический журнал. – 2021. – № 2(137). – С. 101-114. DOI: 10.34076/20713797_2021_2_101
20. Кожокар, И.П. Техничко-юридические дефекты в российском праве: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2020. – 414 с.
21. Власенко, Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. – 2013. – № 2(194). – С. 32-44.
22. Джавакян, Г.З. Принцип разумной сдержанности как механизм ограничения власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. – 253 с.
23. Пресняков, М.В. Правовая определенность и принцип разумной сдержанности

законодателя: проблема формальной и материальной правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 3-6.

24. Лазарев, В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. – 2009. – № 9(153). – С. 35-47.

25. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. – 482 с.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам реализации гражданами своего права на присутствие на заседаниях коллегиальных органов власти. Автором рассматриваются проблемы, которые возникают в связи с несовершенством законодательства, а злоупотреблениями, совершаемыми представителями государственных органов. В качестве конкретного предмета исследования выступили, прежде всего, мнения ученых, положения законодательства, материалы правоприменительной практики.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье заявлена. Указывается, что «Целью настоящей работы является формирование системного научно-практического представления о состоянии нормативного закрепления права граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти». Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов судебной практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм административного законодательства РФ). Например, следующий вывод автора: «Баланс заложен в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Им вводятся категории информации, очерчивающие рамки ее оборотоспособности. Так в части 2 статьи 5 закреплено, что в зависимости от доступа информация подразделяется на общедоступную и ограниченную в доступе. Объектом инициативных действий значится первая. Притязание гражданина на общедоступную информацию, иначе несекретную информацию о деятельности органа власти, нужно воспринимать как правомерное требование. Между тем перечень вопросов в повестке заседания может быть смешанным, находится в области каждой категории. Тогда ход заседания продумывается, чтобы дать возможность слушателям присутствовать на открытой части.

Вывод вытекает из положений пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На деле граждане испытывают сложности с разрешением присутствовать на заседаниях органов власти». Следует положительно оценить возможности эмпирического метода исследования, связанного с изучением материалов судебной практики. В частности, автором приведен следующий пример: «гражданин обратился в суд с административным иском о признании недействующими ряд положений муниципальных нормативных правовых актов, определяющих порядок и условия присутствия физических лиц на заседаниях представительного органа муниципального образования. В частности, документально закреплялось, что гражданам, изъявившим желание присутствовать на заседании путем подачи заявления на имя руководителя коллегиального органа власти, допускалось заменить нахождение в зале заседания на предоставление возможности наблюдать ход проведения мероприятия в режиме реального времени на устройстве отображения (монитор наблюдения) в здании местной администрации. Регламентом право граждан присутствовать на заседаниях и вовсе было поставлено в зависимость от усмотрения руководителя коллегиального органа власти. В тексте судебного акта приведена ссылка на нормы, наделяющие его исключительным правом приглашать на открытые заседания граждан, в том числе представителей организаций. Решением суда оспариваемые положения признаны недействующими со дня вступления такого в законную силу ввиду доказанности факта необоснованного ограничения ими возможности граждан присутствовать на заседаниях представительного органа муниципального образования непосредственно в зале заседания. Также сделан вывод, что избранный поход к регулированию ограничивает и смежное право – право на правотворческую инициативу (Решение Московского областного суда от 01 ноября 2018 г. по делу № За-764/2018). Суд апелляционной инстанции, изучив жалобу ответчика, не нашел оснований для отмены или изменения решения (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 05 июня 2019 г. № 4-АПА19-9)».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема реализации гражданами своего права на присутствие на заседаниях коллегиальных органов власти сложна и неоднозначна. Граждане имеют право на такое присутствие, однако в реальности сложно его реализовать. Сложно спорить с автором в том, что «Присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов власти относится к числу основных способов обеспечения информационной открытости органов власти. Будучи компонентом активной формы, посещению заседаний предшествует факт заинтересованности в получении информации. Субъект, ознакомившись с тематикой запланированного заседания, уведомляет орган власти о намерении присутствовать в качестве слушателя. Уведомление осуществляется путем направления обращения. Орган власти вправе отказать в присутствии при наличии оснований, установленных в правовых актах. Как показывает правоприменительная практика зачастую органы власти злоупотребляют своим правом. Причина тому – неполнота законодательного регулирования и избыточная самостоятельность в содержательном развитии права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти. В этой связи избранная тема для проведения исследования представляется актуальной».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«Присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов власти регулируется преимущественно на подзаконном уровне. Законодатель предусмотрел лишь базовые, декларативные нормы. В их развитие органы власти самостоятельно с учетом своей специфики и особенностей функционирования разрабатывают порядок и правила присутствия граждан на заседаниях. Как результат сложились противоречивые подходы в регулировании исследуемых общественных отношений. Сложившаяся правотворческая практика отражает различия в изложении процесса уведомления гражданами органа власти о намерении присутствовать на заседании и оснований, исключающих присутствие. Правоприменительная практика свидетельствует о массовых нарушениях права присутствовать на заседаниях органов власти. Очевидно, что состояние действующего законодательства требует внесения изменений. В качестве мер по его совершенствованию нами предлагается: во-первых, обозначить сроки информирования граждан о назначенном органе власти заседании и источники, с использованием которых необходимо производить информирование, а также срок обращения в орган власти о намерении присутствовать на заседании; во-вторых, закрепить недопустимость включения в повестку одного заседания вопросов, содержащих сведения открытого и ограниченного доступа; в-третьих, произвести унификацию оснований, исключающих возможность присутствовать на заседаниях органов власти. Перечисленные меры позитивно отразятся на регулировании общественных отношений, связанных с реализацией права присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены обобщения практики и авторскими комментариями, что может быть полезно практикующим юристам в рассматриваемой сфере.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с реализацией гражданами своего права на присутствие на заседаниях коллегиальных органов власти.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, в целом достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России и из-за рубежа (Карасев А.Т., Колобаева Н.Е., Пашенько С.Б., Руколеев В.А., Ruijer E., Detienne F., Baker M. и другие). Хотелось бы отметить использование автором большого количества материалов судебной практики, что позволило придать исследованию правоприменительную направленность.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к вопросам реализации гражданами своего права на присутствие на заседаниях коллегиальных органов власти.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»