

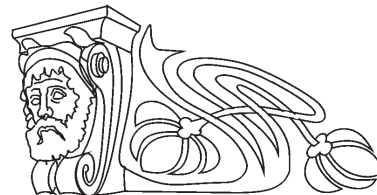


УДК 342.571

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СИСТЕМНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Е. В. Бердникова

Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, berev79@yandex.ru



**Введение.** Настоящая статья затрагивает вопросы, связанные с исследованием роли и значения информации в системе общественного контроля. Изучаются особенности нормативно-правового закрепления информационного обеспечения общественной контрольной деятельности, в том числе акцентируется внимание на основных направлениях обмена информацией между субъектами и объектами рассматриваемого вида контроля. **Цель.** Основная цель работы заключается в исследовании роли и места информации в процессе организации и осуществления общественного контроля. **Результаты.** Проведен анализ российской нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы, связанные с информационным обеспечением общественной контрольной деятельности. Показана практическая реализация принципов открытости и публичности в процессе функционирования как субъектов общественного контроля, так и его объектов. Особое внимание уделено исследованию правового обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти, выделены такие его основные направления, как организация работы официальных сайтов, государственных информационных ресурсов, предоставление официальной информации по запросам граждан и организаций, обеспечение доступа на заседания органов публичной власти и т.д. **Заключение.** В настоящее время в Российской Федерации создана необходимая нормативно-правовая база, обеспечивающая информационную открытость органов публичной власти, что представляется важнейшим и одним из главных условий осуществления общественного контроля. Однако в ряде случаев наблюдаются нарушения требований действующего законодательства, что наиболее часто проявляется в сфере организации работы официальных сайтов органов публичной власти, а потому требуется дополнительный мониторинг соответствия организационной и нормативной составляющих доступа к информации.

**Ключевые слова:** общественный контроль, информация, доступ к информации, официальные сайты, открытость, транспарентность.

DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-106-111

### Введение

Общественный контроль представляет собой сложную систему, состоящую из многочисленных взаимосвязанных элементов и основанную на обмене информацией, коммуникативных отношениях субъектов и объектов и управленческой функции самой системы. Другими словами, общественный контроль как правоотношение в

ракурсе системного анализа представляет собой процесс передачи и обмена информацией между участниками контрольной деятельности, обусловленный содержанием целей, достижение которых на основе применения определенных методов, выражается в получении конкретных результатов указанных правоотношений.

Системные компоненты общественного контроля можно определить следующим образом:

- 1) элементы системы общественного контроля, представляющие собой субъекты и объекты контрольной деятельности;
- 2) связи, образованные между элементами системы, определяемые целями, задачами и предметом контрольной деятельности и основанные на использовании конкретных методов общественного контроля для достижения его результатов;
- 3) взаимодействие между элементами системы, обусловленное процессами передачи информации.

Кроме того, необходимо отметить, что общественный контроль представляет собой открытую систему, активно взаимодействующую с внешней средой посредством так называемых «входов» и «выходов». На «входе» в систему общественного контроля образуются импульсы, отвечающие содержанию целей и задач общественного контроля и обращенные к его субъектам. Они могут включать информацию о единичных либо массовых нарушениях прав и свобод, обнаружившихся коррупционных практиках государственных служащих, низкой эффективности деятельности органов власти и т.д. Субъекты общественного контроля, в свою очередь, воспринимая поступающие импульсы, определяют предмет и методы, которые им необходимо использовать в отношении объектов контроля для достижения поставленных целей. На «выходе» системы мы получаем результаты, которые передаются во внешнюю среду в виде итоговых решений этих субъектов.

Основоположник теории систем Л. фон Берталанфи указывал на особую роль теории



коммуникации в общей теории систем, отмечая, что в ее развитии большую роль играют информация и обратная связь [1, с. 40]. В процессе изучения кибернетической модели системы Н. Винер отмечал: «Информация – это обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств. Процесс получения и использования информации является процессом нашего приспособления к случайностям внешней среды и нашей жизнедеятельности в этой среде» [2, с. 31].

### **Цель**

Основная цель работы состоит в исследовании с точки зрения системно-правового анализа теоретических и практических аспектов информационного обеспечения общественного контроля, а также в выявлении основных направлений информационного обмена между участниками указанной деятельности.

### **Результаты**

На основе коммуникации, возникающей между самими субъектами, субъектами и объектами общественного контроля, а также при их взаимодействии с внешней средой, обмен информацией происходит постоянно. Правовой характер данных взаимоотношений формируется по нескольким направлениям. В первую очередь, Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] (далее – Закон об общественном контроле) регламентируется информационное обеспечение общественного контроля, которое реализуется на основе утверждения принципов открытости и публичности путем создания субъектами общественного контроля специальных сайтов, а также использования официальных сайтов подконтрольных органов и организаций.

Информационное взаимодействие субъектов общественного контроля между собой и с органами публичной власти осуществляется с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Они размещают на сайтах информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация, а также информация, требования об обеспечении открытого доступа к которой содержатся в законодательстве об общественном контроле.

Наиболее детальное регулирование обеспечения информационной открытости получила

сфера деятельности федеральных органов исполнительной власти, что обусловлено не только нормативным установлением транспарентности как основы функционирования Правительства РФ, но и высокой степенью коррупциогенных рисков, сопровождающих работу указанных органов, что во многом определяется концентрацией полномочий, связанных с распределением финансовых ресурсов, высокой степенью свободы действий, интенсивностью контактов с негосударственными структурами.

Использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, осуществляемое на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг, способствует повышению эффективности механизмов государственного управления.

Широкое применение информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти позволяет, во-первых, повысить оперативность и качество управленческих решений, во-вторых, упростить процесс взаимодействия органов власти с гражданами и организациями и сократить время на их информационное обеспечение, в-третьих, обеспечить прозрачность и информационную открытость государственной власти для населения и, в-четвертых, повысить эффективность существующих механизмов общественного контроля над деятельностью органов государственной власти.

Государственные информационные ресурсы имеют очень важное значение для общества, так как посредством их использования по большей части и осуществляется процесс раскрытия информации.

На основе Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», предусматривающего необходимость обеспечения Правительством РФ до 15 июля 2015 г. доступа в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации [4], Правительством РФ был принят ряд актов, реализующих указанные требования. Так, например, Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р (далее – Концепция открытости), в целях обе-



спечения принципа информационной открытости органов исполнительной власти в числе прочих ведущих задач указываются следующие:

- повышение доступности открытых государственных данных для использования гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом;
- совершенствование процессов публикации и инфраструктуры открытия данных;
- внедрение процессов и инфраструктуры, в том числе электронных сервисов и услуг, для проведения публичных онлайн-консультаций с гражданами и организациями, а также осуществление онлайн-информирования, обслуживания и предоставления информации о деятельности федерального органа исполнительной власти на основе упрощения способов взаимодействия с гражданским обществом;
- совершенствование форм, методов и способов работы со СМИ, социальными сетями и форумами в сети Интернет [5].

Федеральные органы исполнительной власти должны, во-первых, обеспечивать размещение в сети Интернет информации в соответствии с перечнем информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет. Во-вторых, им вменяется в обязанность соблюдение сроков размещения в сети Интернет информации о своей деятельности, а в-третьих, они должны обеспечивать достоверность и своевременное обновление размещаемой в сети Интернет информации о своей деятельности [6].

На сегодняшний день официальные сайты органов государственной власти являются более эффективным инструментом в направлении предоставления официальной информации по вопросам организации и деятельности органов государственной власти. Помимо этого, еще одной важной функцией сайтов выступает возможность оценки уровня открытости того или иного органа государственной власти по характеру и объему размещаемой на них информации. В данном контексте особый интерес представляет проведение мониторингов органов исполнительной власти на предмет соответствия информационного наполнения интернет-сайтов требованиям нормативно-правовых актов, определяющих содержание необходимого информационного ресурса. С 2011 г. Министерством экономического развития Российской Федерации создана автоматизированная информационная система «Мониторинг государственных сайтов», предна-

значенная для оценки открытости информации о деятельности органов государственной власти и доступности государственных информационных ресурсов для граждан [7].

В структуру мониторинга входит оценка соблюдения требований к доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, проверяются технические характеристики официальных сайтов, а также производится контроль и учет мнения пользователей по поводу работы того или иного органа государственной власти и его представительства в Интернете. На основе рейтингов и рекомендаций, сформированных на портале, осуществляется оценка уровня открытости официальных сайтов органов государственной власти в России.

Анализируя сегодняшнее состояние сайтов органов власти, следует отметить положительную динамику в направлении обеспечения открытости информации, в большинстве своем они в достаточной мере соответствуют требованиям действующих нормативных правовых актов. Тем не менее, до сих пор встречаются нарушения действующего законодательства в части обеспечения доступа граждан и организаций к информации. Типичными недостатками, раскрываемыми в том числе органами прокуратуры, являются:

- отсутствие отдельных обязательных элементов информации открытого доступа, обязательной для размещения на официальных сайтах органов власти;
- противоречие размещенной информации действующему законодательству, проявляющееся, например, в части включения нормативных правовых актов, утративших силу, или указания устаревших сведений о полномочиях органов власти, что может ввести пользователей в заблуждение;
- невыполнение органами исполнительной власти требований к технологическим и программным средствам обеспечения пользования официальными сайтами, определенных Приказом Минэкономразвития России от 16 ноября 2009 г. № 470 [8].

Таким образом, представляется необходимым осуществлять постоянный контроль за содержанием и степенью актуальности информационного наполнения интернет-ресурсов органов публичной власти, оперативно реагируя на все изменения, происходящие в законодательстве об открытости информации.

На сегодняшний день вне поля правовой регламентации обязательности раскрытия информации посредством использования официальных сайтов оказалось подавляющее число



государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия и которые наряду с органами государственной власти и органами местного самоуправления являются объектами общественного контроля. Публичность реализуемых указанными органами и организациями полномочий и отнесение этих структур к категории «публичные» предопределяют необходимость законодательного урегулирования открытости доступа к информации и в их отношении.

Следует отметить, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается не только посредством учреждения и функционирования официальных сайтов, но и иными способами, в числе которых:

1) обнародование (опубликование) информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение органами публичной власти информации о своей деятельности и ознакомление с ней граждан в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах, а также через библиотечные и архивные фонды;

3) присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов публичной власти;

4) предоставление заинтересованным лицам по их запросу информации о деятельности органов публичной власти [9].

Важную роль в обеспечении информационного обмена между участниками общественного контроля играют средства массовой информации. Они выполняют функцию своеобразного посредника во взаимодействии государства и общества, направляя информационные потоки в обоюдных направлениях. С одной стороны, СМИ способствуют раскрытию информации о деятельности органов публичной власти, с другой стороны, они аккумулируют информацию о деятельности самих субъектов общественного контроля, которые в соответствии с Законом об общественном контроле обязаны предоставлять по запросам СМИ информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации об общественном контроле. Кроме того, в средствах массовой информации могут направляться итоговые документы, содержащие результаты общественного контроля, что позволяет определить СМИ в качестве важного элемента системы общественного контроля, участвующего в процессе передачи информации.

Динамика информационного обмена показывает наличие многочисленных форм связей

между элементами общественного контроля. В правовом отношении это выражается в закреплении в ст. 16 Закона об общественном контроле основных направлений взаимодействия субъектов общественного контроля с органами публичной власти, которые включают следующие варианты.

*Вариант 1. От субъекта – к объекту:*

– получение объектами общественного контроля от его субъектов информации об осуществлении общественного контроля и его результатах;

– рассмотрение итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, объектами общественного контроля либо учет предложений, выводов и рекомендаций, содержащихся в этих документах;

– рассмотрение объектами направленных им запросов субъектов общественного контроля в порядке и в сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, регулирующим отдельные сферы общественных отношений.

*Вариант 2. От объекта – к субъекту:*

– предоставление субъектам общественного контроля информации о своей деятельности, вызывающей общественный интерес;

– информирование субъектов общественного контроля о результатах рассмотрения итоговых документов в срок не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, – незамедлительно;

– направление субъектам общественного контроля обоснованных возражений на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля;

– размещение информации по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

– предоставление запрашиваемой субъектами информации, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Помимо внутренних связей, в системе общественного контроля, как мы уже указывали, существуют еще и внешние связи, возникающие, главным образом, при взаимодействии субъектов общественного контроля с субъектами государственного либо муниципального контроля. Например, по результатам общественного контроля субъекты могут направить итоговые документы





на рассмотрение органам публичной власти, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, а они в свою очередь направляют субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

И еще одним направлением обмена информацией с внешней средой служит обнародование результатов общественного контроля, которое осуществляется посредством направления в органы публичной власти, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, итогового документа. В нем должны быть указаны задачи, субъекты, формы, место и время осуществления общественного контроля, установленные при этом факты и обстоятельства, предложения, рекомендации и выводы.

Помимо направления итоговых документов публичным органам и организациям субъекты общественного контроля обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах посредством размещения ее в сети Интернет, в средствах массовой информации, а также – при необходимости – направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

### Заключение

Подводя итог вышесказанному, можно сделать ряд выводов теоретического и практического характера.

Во-первых, информационный компонент общественного контроля является очень важным системообразующим фактором, объединяющим все элементы данной системы в единое целое и обеспечивающим ее динамическое развитие, устойчивость и жизнеспособность.

Во-вторых, доступ к информации, открытость и прозрачность функционирования не только подконтрольных органов, но и контролируемых субъектов обеспечивают законность и легитимность общественного контроля.

В-третьих, в Российской Федерации сформировалась необходимая нормативно-правовая основа, обеспечивающая информационную открытость органов публичной власти, что представляется важнейшим и одним из глав-

ных условий осуществления общественного контроля. Однако в ряде случаев наблюдаются нарушения требований действующего законодательства, что наиболее часто проявляется в сфере организации работы официальных сайтов подконтрольных органов, а потому требуется дополнительный мониторинг соответствия организационной и нормативной составляющих доступа к информации.

В-четвертых, требования открытости затрагивают не только деятельность субъектов и объектов общественного контроля, но и его систему в целом, что, в частности, предполагает информирование о результатах общественного контроля посредством направления заинтересованным органам и организациям итоговых документов и размещения информации в сети Интернет и в СМИ.

### Список литературы

1. *Берталанфи Л. фон.* Общая теория систем – обзор проблем и результатов. // Системные исследования : ежегодник. М., 1969. 203 с.
2. *Винер Н.* Кибернетика и общество / пер. с англ. Е. Г. Панфилова ; общ. ред. и предисл. Э. Я. Кольмана. М., 1958. 199 с.
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213 ; 2016. № 27 (ч. II), ст. 4286.
4. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.
5. О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 5, ст. 547.
6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (ред. от 20.04.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5832 ; 2017. № 18, ст. 2785.
7. Мониторинг государственных сайтов : [сайт]. URL: <https://gosmonitor.ru> (дата обращения: 26.01.2016).
8. *Ульянов В. С.* Защита прав граждан на открытость и доступность информации // Законность. 2014. № 6. С. 15–17.
9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776 ; 2016. № 11, ст. 1493.



**Образец для цитирования:**

Бердникова Е. В. Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 106–111. DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-106-111.

**Information Support of Public Control  
in the Russian Federation: System and Legal Analysis**

**E. V. Berdnikova**

Elena V. Berdnikova, ORCID 0000-0001-6347-4279, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, berev79@yandex.ru

**Introduction.** This article deals with issues related to the study of the role and importance of information in the system of public control. The studies the features of the regulatory and legal consolidation of information support for public control activities, including focusing on the main areas of information exchange between subjects and objects of the type of control under consideration.

**Purpose.** The main purpose of the work is to study the role and place of information in the process of organization and implementation of public control. **Results.** Analyzed the Russian regulatory and legal framework governing issues related to information support for public control activities. Shows the practical implementation of the principles of openness and publicity in the process of functioning as subjects of public control, and its objects. Particular attention is paid to researching the legal provision of access to information on the activities of public authorities, identifying its main areas, such as the organization of official websites, state information resources, the provision of official information on the requests of citizens and organizations, access to meetings of public authorities, etc.

**Conclusion.** The present time the necessary regulatory and legal framework has been created in the Russian Federation that provides information openness to public authorities, which is considered to be the most important and one of the main conditions for the implementation of public control. However, in a number of cases there are violations of the requirements of the current legislation, which is most often manifested in the sphere of organization of work of official websites of public authorities, and therefore additional monitoring of the compliance of the organizational and regulatory components of access to information is required.

**Key words:** public control, information, access to information, official sites, openness, transparency.

**References**

1. Bertalanfi L. fon. Obschaya teoriya sistem – obzor problem i rezul'tatov [General systems theory – an overview

of problems and results]. *Sistemnye issledovaniya* [System studies. Yearbook]. Moscow, 1969. 203 p. (in Russian).

2. Viner N. *Kibernetika i obschestvo* [Cybernetics and Society. Transl. from Engl. of E.G. Panfilov; general. ed. and preface of E. Ya. Colman]. Moscow, 1958. 199 p. (in Russian).
3. On the basis of public control in the Russian Federation. Federal law of 21.07.2014 No. 212-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4213; 2016, no. 27 (pt. II), art. 4286 (in Russian).
4. On the main directions of improving the system of public administration. Presidential Decree of 07.05.2012 No. 601. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 19, art. 2338 (in Russian).
5. On the Concept of openness of federal executive bodies. Order of the Government of the Russian Federation of 30.01.2014 No. 93-r. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 5, art. 547 (in Russian).
6. On providing access to information on the activities of the Government of the Russian Federation and federal executive bodies. Resolution of the Government of the Russian Federation of 24.11.2009 No. 953 (an edition of 20.04.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 48, art. 5832; 2017, no. 18, art. 2785 (in Russian).
7. *Monitoring gosudarstvennykh saitov* (Monitoring of State Sites. Site). Available at: <https://gosmonitor.ru> (accessed 26 January 2016) (in Russian).
8. Ulyanov V. S. Protection of the Rights of Citizens to Transparency and Accessibility of Information. *Zakonost'* [Legality], 2014, no. 6, pp. 15–17 (in Russian).
9. On providing access to information on the activities of state bodies and local governments. Federal Law of 09.02.2009 No. 8-FZ (an edition of 09.03.2016). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2009, no. 7, art. 776; 2016, no. 11, art. 1493 (in Russian).

**Cite this article as:**

Berdnikova E. V. Information Support of Public Control in the Russian Federation: System and Legal Analysis. *Izv. Saratov Univ. (N.S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 106–111 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-106-111.