

# § 10 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Букалерева Л.А., Остроушко А.В.

## ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

**Аннотация.** Предметом исследования являются пути повышения эффективности деятельности по осуществлению общественного контроля. Авторами подробно рассматриваются проблемы информационно-правового обеспечения общественного мониторинга и возможности использования в данной деятельности ресурсов информационно-телекоммуникационных систем, в том числе информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Особое внимание уделяется вопросам разработки комплектов методических рекомендаций по применению механизмов общественного контроля. В том числе исследуются возможности ведомственного нормотворчества в сфере разработки рекомендаций по порядку проведения общественного мониторинга и определения его результатов. Для подготовки статьи авторами были использованы следующие методологические основы: совокупность общенаучных и специальных методов познания социально-правовой действительности. Методологический базис исследования представлен диалектическим методом с присущими ему требованиями объективности, всесторонности, историзма, конкретности истины. Из числа общенаучных методов исследования использовались методы анализа, синтеза, сравнения, измерения. В качестве частнонаучного метода применялся метод сравнительно-правовой. Основным вкладом авторов в исследование означенной темы является предложение о необходимости детальной регламентации методик получения достоверной, полной и своевременной информации о деятельности органов публичного управления собранной и обработанной на основе современных информационно-телекоммуникационных технологий. Так же предложен типовой порядок проведения общественного мониторинга, в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, иных органах и организациях, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия

**Ключевые слова:** общественный контроль, мониторинг, методика проведения, Информационно-правовое обеспечение, общественная оценка, получение информации, деятельность государственных органов, деятельность местного самоуправления, Интернет, повышение эффективности.

**Review.** The article considers the ways of public control efficiency enhancement. The authors detail the problems of information and legal support of public monitoring and the possibility of use of information and telecommunication systems in this sphere, including the Internet. Special attention is paid to the development of methodical recommendations of use of public control mechanisms. The authors study the possibilities of departmental law-making in the sphere of development of recommendations for public monitoring use and its results assessment. The study is based on the set of general scientific and special methods of cognition of social and legal reality. The methodology is based on the dialectical method with its requirements of objectivity, comprehensiveness, historicism and preciseness of the truth. Among the general scientific methods the authors use the methods of analysis, synthesis, comparison and measurement. As a special scientific method the authors use the comparative-legal method. The main contribution of the authors to the study of this topic is the sug-

*gestion about the need for a detailed regulation of the ways of acquisition of reliable, full and timely information about the activities of public authorities, collected and analyzed by means of up-to-date information technologies. The authors offer a standard order of public monitoring of public authorities, local authorities, state and municipal organizations and other bodies with public powers.*

**Keywords:** *activities of local governments, activities of state bodies, acquisition of information, public assessment, Information and legal support, method, monitoring, public control, Internet, enhancement of efficiency.*

Повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической и культурной сфер жизни общества, а также совершенствование системы государственного управления являются основными целями развития отрасли информационных технологий, что, в свою очередь, названо приоритетом таких важнейших документов как: государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. N Пр-212, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р, а также Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. N 2036-р.

Положительным фактом в Российской Федерации в последние годы следует признать активные поиски эффективных механизмов осуществления государственного управления, которые способствовали бы повышению доверия граждан к органам государственной власти.

Одной из демократических форм следует признать внедрение системы контроля со стороны общества за деятельностью органов публичного управления. Во многих сферах накоплен положительный опыт такой деятельности, тем более что она получила поддержку на федеральном уровне.

Этой цели служит созданное в нашей стране «Открытое правительство» – специальная система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, качество и сбалансированность принимаемых решений в условиях нарастающей динамики социальных и экономических процессов.

«Открытое правительство» призвано обеспечить наилучшую доступную экспертизу, вовлечение гражданского общества и бизнеса в принятие государственных решений. Важнейшими приоритетами здесь являются: повышение информационной открытости и «понятности» действий органов власти; предоставление ими открытых данных; обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций; реализация эффективной системы общественного контроля.

В настоящее время в государственных и муниципальных органах и организациях Российской Федерации, а также иных организациях, осуществляющих публичные полномочия, созданы и осуществляют свою деятельность органы государственно-общественного управления (общественные советы, советы учреждения, управляющие советы, наблюдательные советы и др.).

В Российской Федерации принят ряд федеральных законов и подзаконных актов, содержащих инструменты общественного контроля. Однако единого нормативного правового акта, который бы закрепил общие принципы правового регулирования и механизм осуществления подобного рода деятельности до недавнего времени не существовало. Для решения этого вопроса был принят Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии с ним специально созданные негосударственные структуры должны осуществлять контроль за деятельностью государственных (муниципальных) органов и организаций, а также иных организаций, осуществляющих публичные полномочия.

Согласно ст. 4 указанного закона № 212-ФЗ под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за действиями органов и организаций, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Одной из его целей является общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов

и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ, могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии (осуществляют контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания);
- наблюдательные советы (осуществляют контроль за деятельностью государственных корпораций);
- общественные инспекции и группы общественного контроля (работают совместно с государственными и муниципальными контролирующими органами);
- иные организационные структуры общественного контроля.

Граждане получают возможность участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и экспертов, которые будут привлекаться субъектами общественного контроля.

Согласно статье 7 Федерального закона в целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

Субъекты общественного контроля осуществляют информационное взаимодействие между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Федеральный закон указал, что общественный контроль может осуществляться в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах,

не противоречащих законодательству, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Основные функции, которые призван выполнять общественный контроль над деятельностью органов публичного управления, по нашему мнению должны быть следующими:

- эффективная реализация установленного Конституции принципа демократического, государственно-общественного характера управления обществом, а также усиление общественного участия в публичного управления, роста влияния общества на качество государственного управления и его доступность для всех слоев населения, повышения эффективности деятельности системы власти, ее открытости для общественности;
- не только выявление отклонений, но и улучшение организации деятельности, устранения и недопущение ошибок, нарушений злоупотреблений, правонарушений, коррупции, совершенствования правового регулирования деятельности органов публичного управления;
- наблюдение и контроль за соответствием деятельности публичного управления интересам общественности, законодательству и тем предписаниям, которые она получила от управляющего звена;
- соединение интересов и потребностей всех субъектов и объектов общественного контроля в процедурах федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью публичного управления в единую руководящую волю;
- обеспечение баланса интересов различных участников общественного контроля и недопущения конфликтов данных интересов;
- координация и объединение усилий общества для решения неотложных задач в сфере публичного управления;
- гарантирование исполнения органом управления социальных, моральных, правовых норм и обязательств перед государством и обществом;
- объединение усилий и привлечения граждан и институтов гражданского общества в решении вопросов развития и публичного управления;
- развитие конструктивного диалога, социального партнерства и согласия.

В основу информационно-правовых отношений в сфере общественного контроля положено конституционное право на информацию: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, разумеется, если доступ к такой информации не ограничен на законном основании. Соответственно, по мнению О.А. Околесновой любая информация, любые сведения о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, а также о деятельности ряда иных объектов общественного контроля должны быть открыты для лиц, желающих на законном основании осуществлять свое право на участие в управлении делами государства, а следовательно, общественный контроль[1].

В настоящее время, по мнению А.В. Нестерова общественный контроль фактически сводится к функциям мониторинга представителями гражданского общества за решениями (действиями) публично-правовых или частноправовых субъектов, которые предположительно нарушают нормы действующего законодательства и затрагивают конституционные свободы, права и законные интересы граждан[2].

Законодатель указал, что одной из основных форм общественного контроля над деятельностью органов публичного управления является общественный мониторинг. Под общественным мониторингом Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ понимает осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Хочется заметить, что общественный мониторинг это не только сбор, регистрация, хранение и анализ информации о ключевых характеристиках работы организации (явных или косвенных), но и основной инструмент для формирования оценки о состоянии, динамике, перспективах развития данной организации.

Общественный мониторинг проводится публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавлива-

ется организатором общественного мониторинга. Функции по оказанию содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Указом Президента РФ от 01.02.2011 N 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» возложены на указанный Совет. Однако, в настоящее время еще не выработаны единые типовые методики общественного контроля и осуществления общественного мониторинга в Российской Федерации. В различных органах публичного управления в помощь субъектам общественного мониторинга разрабатываются комплекты методических рекомендаций по применению механизмов общественного контроля, которые носят форму ведомственных документов.

В то же время в российском законодательстве есть хорошо зарекомендовавшие себе методики осуществления мониторинга в различных сферах деятельности, в частности «Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» утвержденная Постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 N 694, которые могут стать основой для формирования порядка проведения общественного мониторинга.

По нашему мнению общественный мониторинг, проводимый в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, иных органах и организациях, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, должен быть разбит на следующие этапы:

- подготовка субъекта общественного контроля к мониторингу, которая включает разработку инструментария для оценивания, формирование критериев оценки, формирование группы оценивающих субъектов, задач контроля, направлений контроля и прочее;
- информирование органа публичного управления о проведении у них общественного мониторинга, т.к. согласно требованиям законодательства мониторинг проводится публично и открыто;
- непосредственно проведение общественного мониторинга;
- составление отчета по его результатам;
- доведение результатов общественного мониторинга до руководства проверяемой организации, до органа власти, осуществляющего руководство в данной сфере и, наконец, до

общественности. Итоговый документ, подготовленный по результатам общественного мониторинга, должен быть обнародован в соответствии с Федеральным законом, в том числе размещен в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

- также необходимо отслеживание исправлений по предложенным в отчете рекомендациям по улучшению работы организации.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации на основании результатов общественного контроля вправе:

- 1) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности, а также по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 2) выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 3) оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Выводы в отчете по результатам общественного мониторинга носят рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения проверяемым органом. Тем не менее, орган общественного контроля в праве повторно провести общественный мониторинг по результатам внедрения предложенных ею рекомендаций. Результаты

повторного контроля доводятся через СМИ до широкой общественности, что может повлиять на формирование положительного общественного мнения о качестве предоставления государственных или муниципальных услуг органом публичного управления, которое адекватно среагировало на рекомендации общественности по улучшению его работы. Кроме того, субъекты общественного мониторинга имеют право обратиться с ходатайством в правоохранительные органы о расследовании выявленных в ходе общественного контроля случаев нарушения законодательства или ухудшения качества предоставления услуг.

Общественный контроль должен стать действенным инструментом призванным способствовать улучшению работы органов публичного управления. Между тем существует опасность превращения общественного в способ борьбы "против власти" или как способ борьбы за участие во власти[3]. В связи с этим общественный контроль требует дальнейшей регламентации для установления разумных пределов его функционирования. Если общественному контролю предоставить неограниченные возможности, то, по мнению И.Б. Борисова, он может нарушить эффективную деятельность государства, что, в конечном счете подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах[4].

Совершенствование, появление гибких, адаптированных к практике форм правового регулирования общественного контроля позволит ему трансформироваться в эффективный инструмент, обеспечивающий действенное отстаивание гражданами и их объединениями своих законных правомочий. Одним из путей повышения эффективности деятельности по осуществлению общественного контроля является совершенствование информационно-правового обеспечения правотворческих решений. Это достигается, в частности, путем детальной регламентации методик получения достоверной, полной и своевременной информации о деятельности органов публичного управления собранной и обработанной на основе современных информационно-телекоммуникационных технологий, над которыми еще предстоит поработать ученым.

**Библиография:**

1. Околеснова О.А. Субъекты информационно-правовых отношений в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 6. С. 22-26.
2. Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N



3. С. 12-18. З.Минина А.А., Ризк О.А. Правовая активность граждан как критерий эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. N 7. С. 619-625.
4. Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. N 9. С. 58-61.

**References (transliterated):**

1. Okolesnova O.A. Sub'ekty informatsionno-pravovykh otnoshenii v sfere obshchestvennogo kontrolya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. N 6. S. 22-26.
2. Nesterov A.V. Ob obshchestvennom kontrole i otkrytom gosudarstvennom upravlenii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. N
3. С. 12-18. З.Минина А.А., Ризк О.А. Правовая активност' grazhdan kak kriterii effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. N 7. S. 619-625.
4. Borisov I.B. Obshchestvennyi kontrol' na vyborah kak faktor legitimnosti vlasti // Yuridicheskii mir. 2012. N 9. S. 58-61.