



Особенности информационного взаимодействия в сфере общественного контроля

общественный контроль; СМИ; аудиторская деятельность; доступ к информации;
официальный сайт

О. А. Околёнова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», научный сотрудник Научно-методического Центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», кандидат юридических наук

С принятием федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ новую форму обрели некоторые общие правовые конструкции применительно к сфере общественного контроля. Подробному рассмотрению предлагаются особенности доступа к информации об общественном контроле, а также информация о результатах общественного контроля.

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.

Под официальным сайтом государственного органа или органа местного самоуправления понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информа-

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

цию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления¹.

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».

Информационное взаимодействие при осуществлении общественного контроля – это процесс обмена информацией между участниками общественных отношений в сфере общественного контроля при реализации обратной связи. Только при условии реализации условия обратной связи могут быть достигнуты основные цели общественного контроля.

Взаимодействие может происходить как в устной, так и в письменной форме, с использованием документов, в том числе и электронных. Тем более для упрощения и ускорения процедур информационное взаимодействие может происходить и с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Субъекты общественного контроля размещают на сайтах статьи, 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 Российской Федерации об общественном контроле. Основная цель здесь – поддержание открытости и гласности процедур общественного контроля.

В соответствии с федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² под доступом к информации понимается возможность получения информации и ее использования. К информации об общественном контроле можно отнести любые сведения о формах и мероприятиях обще-

¹ Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

² Ст. 2, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».



ственного контроля, о субъектах общественного контроля, их составе и принципах формирования, о правовом регулировании общественных отношений по осуществлению общественного контроля и т. п., за исключением сведений, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В соответствии с Законом РФ «О государственной тайне»¹ государственная тайна это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон «О персональных данных»² даёт следующее определение персональных данных – это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу.

Также к информации, доступ к которой ограничен федеральными законами можно отнести коммерческую тайну, которая в соответствии с Федеральным законом «О коммерческой тайне»³ определяется как режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

Также здесь можно говорить о различных видах профессиональных тайн.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁴ обозначает врачебную тайну как сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении.

¹ Ст. 2, Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

² Ст. 3, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

³ Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

⁴ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Адвокатской тайной являются любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю, в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹.

Кроме того, здесь же необходимо отметить тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений.

Ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Не совсем верно сформулирован п. 3 ст. 8 федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором говорится об обязанности предоставления информации субъектами общественного контроля. Речь идёт о предоставлении такой информации «по запросам средств массовой информации».

В соответствии с федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» под предоставлением информации понимаются действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

В свою очередь средства массовой информации не являются лицами, а лишь способом распространения информации, являющейся по своей правовой природе массовой. Закон РФ «О средствах массовой информации»² определяет средство массовой информации как периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Под массовой информацией в Законе «О СМИ» понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

² Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».



Таким образом, целесообразно понимать п. 3 ст. 8 как обязанность предоставления информации об общественном контроле по запросам редакции – редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Полученные результаты общественного контроля должны быть обнародованы.

При осуществлении процедур общественного контроля его субъекты приходят к тем или иным выводам, которые выражаются в результатах общественного контроля. Соответственно определение результатов общественного контроля состоит в комплексном анализе всей информации, полученной в процессе осуществления мероприятий общественного контроля, и формировании итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля.

После определения результатов в целях поддержания открытости и гласности общественного контроля необходимо обнародование результатов.

Обнародование – это осуществление действий, которые делают доступным что-либо для всеобщего сведения¹.

Тем не менее, в ст. 26 говорится, что определение и обнародование результатов общественного контроля осуществляются путем подготовки и направления в соответствующие органы власти итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля.

Лишь ниже по тексту статьи можно увидеть о том, что субъекты общественного контроля обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в средствах массовой

¹ Определение по аналогии со ст. 1268 Гражданского кодекса Российской Федерации.

информации, а также при необходимости направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) в соответствующие органы власти.

Подобный способ построения нормы может ввести в заблуждение правоприменителя или породить основания для усечённого толкования содержания комментируемой статьи.

Разумеется, обнародование результатов общественного контроля не должно ограничиваться направлением итогового документа в соответствующие органы власти. Передача итогового документа тому органу, в отношении которого проводились мероприятия общественного контроля, является логичным завершением процедуры контроля как такового, в основе которого лежит принцип информационного обмена между контролируемым и контролирующим. Кроме того, таким образом, обеспечивается гласность общественного контроля и его результатов. На основании полученного итогового документа органы власти могут оспорить действия субъекта общественного контроля по существу или не согласиться с полученными результатами.

Содержание любого итогового документа общественного контроля:

- место и время осуществления общественного контроля;
- задачи общественного контроля;
- субъектов общественного контроля;
- формы общественного контроля;
- установленные при осуществлении общественного контроля факты и обстоятельства, предложения, рекомендации и выводы.

Подобная структура позволяет представить максимально полную информацию о проведённых мероприятиях общественного контроля от начала и до конца.

Предусмотрены отдельные виды итоговых документов для каждой формы общественного контроля:

- итоговый документ общественного мониторинга;
- акт общественной проверки;
- заклучение общественной экспертизы;
- протокол общественного обсуждения;
- протокол общественных (публичных) слушаний;
- а также иные формы, предусмотренные федеральными зако-



нами.

Кроме того, к итоговому документу прилагаются иные документы, полученные при осуществлении общественного контроля. Такими документами могут быть различного рода справки, выписки, официальные ответы органов власти, копии официальных документов, фотоматериалы и любые иные документы, содержание которых влияет на ход или результаты общественного контроля.

В п. 3 ст. 26 речь идёт о том, какие права предоставляются общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям на основании результатов общественного контроля.

Рассмотрим их последовательно.

1. Направлять предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности органов власти, 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.

Введением такого права ликвидируется пробел в законодательстве, регулирующем право на обращение в органы власти, которым до этого были наделены лишь граждане¹. Кроме того, Конституцией Российской Федерации предусмотрены как индивидуальные, так и коллективные обращения². Но понятие коллективного обращения в законодательстве не раскрывается. Здесь также делается попытка ввести эту конструкцию в правовой оборот.

2. Выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Здесь необходимо обратить внимание на тот факт, что правом выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации сегодня обладают только граждане Российской Федерации, лично предъявившие при регистрации в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимо-

¹ Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

² Ст. 33, Конституция Российской Федерации.

действие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации. Не допускается голосование по таким общественным инициативам граждан Российской Федерации, не предъявивших при регистрации в указанной информационной системе основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации¹.

Чёткой процедуры выдвижения общественной инициативы общественными объединениями и негосударственными некоммерческими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации не предусмотрено. В ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» в п. 2 ст. 2 и п. 1 ст. 21 речь идёт только о том, что Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, а также доводит до сведения граждан Российской Федерации информацию о таких инициативах.

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.

Заявитель вправе по своему выбору избрать судебную или административную формы защиты нарушенных прав, свобод, законных интересов.

Административный порядок оспаривания заключается в обжаловании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) органов власти путём обращения в вышестоящие органы или к вышестоящим должностным лицам.

Судебный порядок оспаривания различен для обжалования нормативных правовых актов и решений и действий (бездействий)

¹ Указ Президента РФ от 04 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».



органов власти. Рассмотрим их последовательно.

*Судебный порядок оспаривания нормативных правовых актов*¹.

Здесь имеется ввиду проверка законности нормативного правового акта осуществляется в порядке абстрактного нормоконтроля, то есть вне связи с рассмотрением спора о праве между конкретными субъектами. В этом случае решение суда о признании нормативного правового акта недействующим влечет за собой утрату актом юридической силы и невозможность его применения в дальнейшем.

Вступление в законную силу решения суда о признании нормативного правового акта недействующим влечет за собой прекращение действия этого нормативного акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. С момента вступления в силу решения суда нормативный правовой акт или его часть не должны применяться и служить основой для принятия других правовых актов.

*Судебный порядок оспаривания решений и действий (бездействий) органов власти*².

Заявителем здесь всегда является лицо (физическое или юридическое), предполагающее, что решением, действием или бездействием органа публичной власти или должностного лица нарушены его права, свободы, законные интересы.

Пленум Верховного Суда РФ разъясняет понятия «решения», «действия» и «бездействие»³.

К решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного

¹ Гл. 24 ГПК РФ.

² Гл. 25 ГПК РФ.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 года № 2.

взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина).

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в установленный законодательством Российской Федерации срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

О результатах рассмотрения итоговых документов субъекты общественного контроля информируются не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, – незамедлительно.

В завершении отметим, что рассматриваемый федеральный закон поверхностно описывает ряд правовых конструкций, которые жизненно необходимы при осуществлении общественного кон-



троля. Для раскрытия их особенностей и уточнения правового регулирования потребуется принятие ряд специальных нормативных правовых актов в сфере общественного контроля.