

УДК 342.9(47)
ББК 67.401(2Рос)

Л.С. Гетьман

КОНТРОЛЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКАЗАННЫХ ОРГАНОВ*

Рассматриваются отдельные положения нормативных правовых актов, посвященные регламентации порядка осуществления контроля органов исполнительной власти за обеспечением доступа к информации об их деятельности. Автор поднимает вопрос об эффективности различных подходов к правовому регулированию указанного контроля и предлагает собственную точку зрения на данную проблему.

Ключевые слова: права человека; доступ к информации; информация о деятельности органов исполнительной власти; контроль; исполнительная власть.

L.S. Get'man

GOVERNMENT AGENCIES' MONITORING OF ACCESS TO INFORMATION ON THEIR ACTIVITY

The article deals with provisions of regulatory legal acts that regulate the procedure for government agencies' monitoring of access to information on their activity. The author puts forward the issue of efficiency of various approaches to legal regulation of the monitoring, and provides her own point of view concerning this problem.

Keywords: human rights; access to information; information on government agencies' activity; control; government agency.

В современном российском государстве одной из приоритетных задач развития законодательства является обеспечение права граждан на получение объективной и достоверной информации о деятельности органов публичной власти. Как справедливо отмечается в научной литературе, успешная реализация законодательства о доступе к информации в системе исполнительных органов приводит к таким благоприятным последствиям, как открытость власти, сокращение случаев совершения коррупционных правонарушений, повышение административной культуры [19, с. 21].

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их должностные лица, обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24) [17]. Ключевым документом, конкретизирующим указанную норму, является Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (далее — Федеральный закон о доступе) [18]. Принятие данного закона стало следствием осознания государственной властью необходимости взаимодействия с российским гражданским обществом

*Работа выполнена в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (соглашение № 14.В37.21.0048).

и повышения открытости органов публичной власти [15, с. 68]. Правотворческая и правоприменительная практика, складывающаяся в связи с реализацией указанного нормативного правового акта, обнаруживает ряд проблем, одной из которых является действенность закрепленной модели контроля за обеспечением доступа к информации. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 24 Федерального закона о доступе указанный контроль осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления. Порядок осуществления такого контроля устанавливается нормативными правовыми актами государственных органов или муниципальными правовыми актами (ч. 2 ст. 24 рассматриваемого Федерального закона).

В исследованиях, посвященных изучению проблем защиты права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, уделяется недостаточное внимание оценке целесообразности и эффективности внутреннего контроля за обеспечением такого доступа. Как правило, российские ученые ограничиваются констатацией того факта, что не создан действенный механизм внутреннего контроля [3; 5]. Действительно, всегда присутствует риск проявления руководителем государственного органа необъективности при рассмотрении жалобы на действия его подчиненного. Кроме того, вряд ли внутренний контроль, осуществление которого не ограничено четкими пределами усмотрения, будет способствовать повышению информационной открытости органа исполнительной власти.

Выборочный анализ нормативных правовых актов, содержащих нормы о контроле за обеспечением доступа к информации о деятельности исполнительных органов, позволил выявить следующие общие закономерности подзаконного регулирования указанных общественных отношений. В соответствии с требованиями Федерального закона о доступе в рассмотренных правовых актах осуществляется упоминание руководителя соответствующего органа исполнительной власти, который уполномочен на контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности того органа, который он возглавляет. При этом, встречается также возложение на иных должностных лиц, кроме руководителя, обязанностей по проведению контроля за обеспечением доступа к информации (в частности, называются следующие должностные лица: первый заместитель и заместители руководителя; иные уполномоченные должностные лица, которые обладают организационно-распорядительными властными полномочиями) [6, п. 2; 7, п. 2; 10, п. 1; 12, пп. 4.2, 4.3]. Некоторые исполнительные органы государственной власти образуют отдельное структурное подразделение по осуществлению контроля за так называемой информационной политикой конкретного органа, в рамках которого такое подразделение создано [13, п. 1].

Следует отметить, что исполнительные органы государственной власти, как правило, не регламентируют порядок осуществления соответствующего контроля уполномоченными должностными лицами. В принципе, учитывая тот факт, что должности государственной гражданской службы в соответствующем исполнительном органе замещают государственные гражданские служащие, можно сделать вывод, согласно которому контроль за исполнением предписаний законодательства такими служащими возможен в форме служебных проверок (ч. 1 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) [16]. Служебные проверки,

безусловно, выступают способом обеспечения законности в деятельности государственных гражданских служащих, однако они не позволяют обобщать и анализировать ситуацию, складывающуюся в конкретном органе власти в связи с реализацией положений российского законодательства, гарантирующих гражданам ознакомление с интересующими их сведениями. Полагаем, что, помимо служебных проверок деятельности государственных гражданских служащих, рационально все же предусмотреть иные формы контроля, которые будут носить экспертно-аналитический характер и позволят оценить эффективность существующей в определенном органе власти системы организации доступа к информации о деятельности такого органа. Ведь контроль заключается как в применении уполномоченными органами и лицами мер по предупреждению и пресечению допущенных нарушений законодательства, так и в осуществлении сбора и проверки информации о фактическом выполнении нормативных предписаний в целях выявления отклонений от требований, устранения неблагоприятных последствий, а также совершенствования управленческих процессов [1, с. 12; 2, с. 32; 8, с. 73]. Следовательно, контрольная деятельность сводится не только к использованию организационно-правовых средств воздействия на поведение проверяемых субъектов, она включает также меры обеспечительного характера (например, мониторинг, учет) [4, с. 20]. Вследствие сказанного, в качестве положительного можно отметить опыт правового регулирования тех исполнительных органов, которые предусматривают осуществление внутреннего контроля за доступом к информации в форме различных экспертно-аналитических мероприятий. Так, ряд нормативных правовых актов закрепляет обязательность представления руководителю определенного органа власти юридических документов (например, отчетов, справок, служебных записок), фиксирующих статистические данные о количестве обращений пользователей информацией в орган, о мероприятиях, проведенных в целях реализации положений информационного законодательства, а также о выявленных нарушениях права на доступ к информации, допущенных за исследуемый период [9, п. 33; 10, п. 3; 11, п. 8; 14, п. 4]. В целях подготовки указанных документов осуществляется анализ сведений об обеспечении доступа к информации о деятельности соответствующего исполнительного органа государственной власти, собранных за определенный период времени. В качестве обязательного контрольного мероприятия иногда называется проведение постоянного мониторинга деятельности государственных гражданских служащих в части выполнения ими требований законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности исполнительных органов [10, п. 5]. В случае выявления, в ходе указанного мониторинга, нарушений требований законодательства возможно проведение служебной проверки. Следует также отметить направление запросов, основной целью которых является получение контролирующим субъектом от лиц, деятельность которых проверяется, документов, связанных с соблюдением прав пользователей информацией (например, запрашиваться могут копии ответов на запросы пользователей информацией) [10, п. 4; 13, п. 3].

В заключение отметим, что органы исполнительной власти, регулируя порядок осуществления контроля за обеспечение права на доступ к информации о деятельности указанных органов, достаточно часто ограничиваются формальным воспроизведением положений действующего

федерального законодательства и не предусматривают действенный контрольный механизм, способствующий защите конституционного права на получение информации. Полагаем, что осуществление исполнительными органами в ходе внутреннего контроля различных экспертно-аналитических мероприятий позволит выявить негативные тенденции, вкладывающиеся в сфере информационного взаимодействия органов и граждан, и принять своевременные меры по нормализации ситуации.

Список использованной литературы

1. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: автореф. дис... д-ра юрид. наук / В.П. Беляев. — Саратов, 2006. — 436 с.
2. Гулягин А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А.Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5. — С. 31–35.
3. Ковалева Н.Н. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] / Н.Н. Ковалева, Е.В. Холодная // Постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Марков К.В. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Марков. — М., 2006. — 24 с.
5. Монахов В.Н. Экспертное заключение на проекты федеральных законов № 386525-4 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и № 386534-4 «О внесении изменений в ст. 38 и 39 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», прошедших 18 апр. 2007 г. первое чтение в Гос. Думе Федер. Собр. РФ. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ifap.ru/projects/analytic/ea003.pdf>.
6. О порядке организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам: Приказ Роспатента от 15 февр. 2011 г. № 13 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2011. — 18 апр.
7. Об утверждении Порядка организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 февр. 2010 г. № 53 // Российская газета. — 2010. — 9 июня.
8. Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 72–74.
9. Порядок организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл: утв. приказом Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл от 18 окт. 2010 г. № 137 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа информации о деятельности Департамента информационной политики и средств массовой информации Пензенской области, утвержденный приказом Департамента информационной политики и средств массовой информации от 30 апр. 2010 г. № 20 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Департамента финансов Костромской области: утв. постановлением Департамента финансов Костромской области от 29 дек. 2009 г. № 13 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Министерства экономического развития Ставропольского края: утв. приказом Министерства экономического развития Ставропольского

края от 30 марта 2010 г. № 91/од [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области: утв. постановлением Правительства Пензенской области от 31 дек. 2009 г. № 1043-п [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, аппарата Правительства Пермского края и администрации Губернатора Пермского края: утв. указом Губернатора Пермского края от 3 февр. 2011 г. № 8 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Рыжов Р.С. Правовые основы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления / Р.С. Рыжов // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 11. — С. 63–69.

16. СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

17. СЗ РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

18. СЗ РФ. — 2009. — № 7. — Ст. 776.

19. Шeverдяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» / С.Н. Шeverдяев // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 14. — С. 20–23.

References

1. Belyaev V.P. Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoi deyatel'nosti: avtoref. dis... d-ra yurid. nauk / V.P. Belyaev. — Saratov, 2006. — 436 s.

2. Gulyagin A.Yu. Gosudarstvennyi kontrol' i prokurorskii nadzor: pravovoe sootnoshenie ponyatii i protsedur / A.Yu. Gulyagin // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2012. — № 5. — S. 31–35.

3. Kovaleva N.N. Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya [Elektronnyi resurs] / N.N. Kovaleva, E.V. Kholodnaya // Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 9 February 2009 g. № 8-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. Markov K.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / K.V. Markov. — M., 2006. — 24 s.

5. Monakhov V.N. Ekspertnoe zaklyuchenie na proekty federal'nykh zakonov № 386525-4 «Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya» i № 386534-4 «O vnesenii izmenenii v st. 38 i 39 Zakona Rossiiskoi Federatsii «O sredstvakh massovoi informatsii», proshedsikh 18 Apr. 2007 g. pervoe chtenie v Gos. Dume Feder. Sobr. RF. [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://www.ifap.ru/projects/analytic/ea003.pdf>.

6. O poryadke organizatsii raboty po obespecheniyu dostupa k informatsii o deyatel'nosti Federal'noi sluzhby po intellektual'noi sobstvennosti, patentam i tovarnym znakam: Prikaz Rospatenta ot 15 Febr. 2011 g. № 13 // Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti. — 2011. — 18 Apr.

7. Ob utverzhdenii Poryadka organizatsii raboty po obespecheniyu dostupa k informatsii o deyatel'nosti Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 12 Febr. 2010 g. № 53 // Rossiiskaya gazeta. — 2010. — 9 June.

8. Pogodina N.A., Karelin K.V. Sootnoshenie kontrolya i nadzora v rossiiskoi pravovoi sisteme / N.A. Pogodina, K.V. Karelin // Rossiiskaya yustitsiya. — 2012. — № 3. — S. 72–74.

9. Poryadok organizatsii dostupa i kontrolya za obespecheniem dostupa k informatsii o deyatel'nosti Ministerstva promyshlennosti, transporta i dorozhnogo khozyaistva Respubliki Marii El: utv. prikazom Ministerstva promyshlennosti,

transporta i dorozhnogo khozyaistva Respubliki Marii El ot 18 Oct. 2010 g. № 137 [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Poryadok osushchestvleniya kontrolya za obespecheniem dostupa informat-sii o deyatel'nosti Departamenta informatsionnoi politiki i sredstv massovoi infor-matsii Penzenskoi oblasti, utverzhdennyi prikazom Departamenta informatsionnoi politiki i sredstv massovoi informatsii ot 30 Apr. 2010 g. № 20 [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

11. Poryadok osushchestvleniya kontrolya za obespecheniem dostupa k infor-matsii o deyatel'nosti Departamenta finansov Kostromskoi oblasti: utv. postanov-leniem Departamenta finansov Kostromskoi oblasti ot 29 Dec. 2009 g. № 13 [Elek-tronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

12. Poryadok osushchestvleniya kontrolya za obespecheniem dostupa k infor-matsii o deyatel'nosti Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Stavropol'skogo kraya: utv. prikazom Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Stavropol'skogo kraya ot 30 March 2010 g. № 91/od [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

13. Poryadok osushchestvleniya kontrolya za obespecheniem dostupa k infor-matsii o deyatel'nosti Pravitel'stva Penzenskoi oblasti i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Penzenskoi oblasti: utv. postanovleniem Pravitel'stva Pen-zenskoi oblasti ot 31 Dec. 2009 g. № 1043-p [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

14. Poryadok osushchestvleniya kontrolya za obespecheniem dostupa k infor-matsii o deyatel'nosti Pravitel'stva Permskogo kraya, ispolnitel'nykh organov gos-udarstvennoi vlasti Permskogo kraya, apparata Pravitel'stva Permskogo kraya i ad-ministratsii Gubernatora Permskogo kraya: utv. ukazom Gubernatora Permskogo kraya ot 3 Febr. 2011 g. № 8 [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

15. Ryzhov R.S. Pravovye osnovy dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosu-darstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya / R.S. Ryzhov // Ad-ministrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — № 11. — S. 63–69.

16. SZ RF. — 2004. — № 31. — St. 3215.

17. SZ RF. — 2009. — № 4. — St. 445.

18. SZ RF. — 2009. — № 7. — St. 776.

19. Sheverdyayev S.N. Preimushchestva i nedostatki Federal'nogo zakona «Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya» / S.N. Sheverdyayev // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 14. — S. 20–23.

Информация об авторе

Гетьман Людмила Сергеевна — кандидат юридических наук, до-цент, кафедра конституционного и административного права, Байкаль-ский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: LyudmilaSGetman@yandex.ru.

Author

Get'man Ludmila Sergeevna — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: LyudmilaSGetman@yandex.ru.