

УДК 34.07

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА СОКОЛОВА,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: sokolova-umu@yandex.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Реферат: рассмотрены основные этапы правового регулирования информационной открытости деятельности правоохранительных органов в России в конце XX – начале XXI века, определены задачи информационной открытости правоохранительных органов, указаны конституционные основы построения информационного взаимодействия между обществом и властью. Последовательно отражены основные нормативно-правовые акты, составляющие организационно-правовую основу обеспечения информационной открытости органов государственной власти. В 2003 г. получила юридическое закрепление обязанность федеральных органов исполнительной власти обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности путем создания общедоступных информационных ресурсов. Особое внимание уделено понятию открытых данных, которое получило юридическое оформление в России в начале 2010-х годов.

Основная цель раскрытия данных и их публикации в машиночитаемых форматах состоит в облегчении доступа к ним заинтересованных лиц, которые могут их переработать и выдать ценные исследования, приложения и аналитику. В 2014 г. в целях повышения прозрачности и подотчетности государственного управления, а также удовлетворенности граждан качеством государственного управления была принята Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, участниками которой являются правоохранительные органы, в том числе Федеральная служба исполнения наказаний. Отражено участие ФСИН России в реализации Концепции, проанализирован перечень открытых данных ФСИН России, проведен сравнительный анализ рейтинга официальных сайтов федеральных правоохранительных органов. Установлено, что официальный сайт ФСИН России занимает 23-е место в рейтинге, уступая сайтам Федеральной службы судебных приставов и Федеральной налоговой службы. Полученные данные могут быть использованы для планирования мероприятий по повышению информационной открытости деятельности ФСИН России и развития официального сайта ведомства.

Ключевые слова: правоохранительные органы, информационная открытость, правовое регулирование, принцип открытости публичной сферы, информационное взаимодействие, прозрачность государственного управления, открытые данные, мониторинг государственных сайтов, итоговый рейтинг сайтов.

ELENA ALEKSANDROVNA SOKOLOVA,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: sokolova-umu@yandex.ru

LEGAL REGULATION OF INFORMATION OPENNESS OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Abstract: in the article are described the main stages of legal regulation of information transparency of law enforcement activities in Russia by the close of the 20th – early in the 21st century, defined problems of information openness of law enforcement agencies, specified the constitutional bases of creation of information exchange between society and power. The author consistently reflects the main regulatory legal acts that make up the organizational and legal basis for ensuring the information openness of public authorities. In 2003 the obligation of federal executive authorities to provide access for citizens and the organizations to information on the activity by creation of public information resources has received legal fixing. Special attention is paid to a concept of open data which has received legal registration in Russia in the early 2010's.

The main objective of disclosure of data and their publication in machine-readable formats consists in simplification of access to them of interested persons who can process and give them valuable researches, applications and analytics. In 2014 in order to improve transparency and accountability of public administration and of citizens' satisfaction with the quality of public administration has been accepted the Conception of transparency of Federal Executive bodies, members of which were law enforcement agencies, including the Federal Penal Service. The article reflects the participation of the FPS of Russia in the implementation of the Conception, analyzed the list of open data of the FPS of Russia, conducted a comparative analysis of the rating of official websites of federal law enforcement agencies. It is established that the official site of the FPS of Russia takes the 23rd place in rating, conceding to the websites of Federal Bailiff Service and Federal Tax Service. The obtained data can be used for planning of actions for increase in information openness of activity of FSIN of Russia and to development of the official site of department.

Keywords: law enforcement agencies, information openness, legal regulation, principle of openness of the public sphere, information exchange, transparency of public administration, open data, monitoring of the state websites, total rating of the websites.

© Соколова Е. А., 2017
© Sokolova E. A., 2017



Доверие к правоохранительным органам государства напрямую зависит от их готовности информировать гражданское общество о своей деятельности. Наиболее общедоступным способом выступает размещение соответствующих сведений в сети Интернет.

Информационная открытость правоохранительных органов способствует:

- развитию демократических процессов в обществе;
- привлечению граждан к управлению государством и обществом;
- осуществлению действенного контроля за деятельностью этих органов;
- привлечению высококвалифицированных специалистов на государственную и муниципальную службу;
- повышению доверия населения и инвесторов власти;
- снижению инфляционных ожиданий и издержек бизнеса от взаимодействия с органами власти.

Что касается отечественной системы органов государственной власти, первые шаги к ее информационной открытости были сделаны еще в годы перестройки и заключались в обосновании значимости и необходимости гласности в деятельности советских и партийных органов. Нормативно-правовое закрепление принципов открытости, в том числе информационной открытости публичной сферы, было осуществлено лишь в 1993 г. в связи с принятием Конституции Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» [8, с. 29].

Конституция Российской Федерации закрепляет основные положения, на которых должно строиться информационное взаимодействие между обществом и властью. К ним относятся:

- право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29);
- право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42);
- обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц по обеспечению каждого гражданина возможностями для ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24).

Государственная политика информационной открытости публичной власти охватывает широкий круг вопросов, связанных с информационными отношениями, важнейшим из которых является взаимодействие со средствами массовой информации [3, с. 20]. Их социальное предназначение должно заключаться в выполнении ряда задач по адекватному информационному обеспечению жизнедеятельности массовой аудитории и воздействию на институты общества в соответствии с их информационными потребностями.

Организационно-правовая основа обеспечения информационной открытости органов государственной власти в России была определена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)», основные цели которой – повышение эффективности государственного управления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, а также обеспечение прав граждан на свободный доступ к информации о деятельности государственных органов.

Начало процесса открытости было зафиксировано в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», которое юридически закрепило обязанность федеральных органов исполнительной власти обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности путем создания информационных ресурсов в соответ-

ствии со специальным перечнем и разместить их в информационных системах общего пользования.

В августе 2006 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которым был установлен принцип открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами. Однако, как отмечают исследователи, практика реализации данных норм выявила огромное количество пробелов и правовых коллизий, которые не позволили получать необходимую информацию для выработки эффективных решений, в том числе для защиты своих прав физическими и юридическими лицами [4, с. 85].

Важной вехой в формировании нормативной основы информационной открытости стало принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», основными целями которого были провозглашены: обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» был активизирован процесс юридического оформления концепции открытых данных в России. Правительству России предписано обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.

Во исполнение соответствующего Указа распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р «О перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет в форме открытых данных» были утверждены перечни общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, размещаемой в сети в форме открытых данных.

Открытые данные представляют собой информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенную в сети Интернет в виде массивов данных в формате,

обеспечивающем их автоматическую обработку для повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и на условиях ее свободного использования [7].

Пользователь может применять (в том числе повторно) открытые данные свободно, бесплатно, бессрочно, безвозмездно и без ограничения территории использования, в том числе имеет право копировать, публиковать, распространять открытые данные, видоизменять открытые данные и объединять их с другой информацией, использовать открытые данные в коммерческих целях, для создания программ для ЭВМ и приложений.

По мнению А. Медвецкого, основная цель движения за раскрытие данных заключается в том, чтобы вернуть в экономический оборот всевозможную (но главным образом государственную) статистику, которая хотя и собирается, но «пылится в бумажных архивах, теряется в отраслевых сборниках и ведомственных отчетах» [5].

Таким образом, основными потребителями открытых данных видятся разработчики приложений и сервисов, использующие открытые данные как исходный материал для своих разработок, а также журналисты и другие заинтересованные лица, которые могут делать глубокие социально-экономические, научные исследования на основе «сырых» данных [7].

Раскрытие данных и их публикации в машиночитаемых форматах призваны существенно облегчить доступ к ним заинтересованных лиц, которые могут их переработать и выдать ценные исследования, приложения, аналитику и т. д. В этом смысле открытые данные являются своего рода основой для большого числа социально значимых и общественно полезных проектов.

В 2014 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, основными целями которой выступают: повышение прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления; расширение возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти; качественное изменение уровня информационной открытости федеральных органов исполнительной власти; развитие механизмов общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти [2].

Одним из участников Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти яв-

[1, с. 193]. На официальном сайте ведомства в разделе «Направления деятельности» создана специальная страница «Реализация Концепции открытости», на которой представлены следующие документы:

- регламент ФСИН России;
- Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти в вопросах и ответах;
- план ФСИН России по реализации Концепции открытости на 2014–2018 гг.;
- резюме плана ФСИН России по реализации концепции открытости;
- презентация плана ФСИН России по реализации Концепции открытости;
- мероприятия по развитию сайта ФСИН России;
- информация о проведенных проверках;
- открытые данные;
- методические рекомендации по внедрению механизмов (инструментов) открытости в деятельность территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний;
- публичная декларация ФСИН России [9].

В перечне открытых данных ФСИН России на официальном сайте ведомства размещены 10 наименований набора открытых данных в установленном законодательством формате CSV:

- перечень территориальных органов ФСИН России;
- перечень подведомственных организаций;
- план проведения проверок;
- информация о результатах плановых и внеплановых проверок;
- статистическая информация;
- сведения о вакантных должностях государственной гражданской службы во ФСИН России;

- перечень информационных систем;
- характеристика граждан, содержащихся в исправительных колониях;
- характеристика граждан, содержащихся в СИЗО и тюрьмах;
- характеристика осужденных по совершенным преступлениям [9].

По данным автоматизированной информационной системы «Мониторинг государственных сайтов», официальный сайт ФСИН России занимает 23-ю позицию в итоговом рейтинге сайтов федеральных органов исполнительной власти [6]. Верхние ступени рейтинга занимают сайты Федеральной службы судебных приставов (1-е место) и Федеральной налоговой службы (2-е место). Детальный анализ структуры итогового рейтинга сайтов ведомств-лидеров показывает, что свыше 20 % их итогового рейтинга составляет рейтинг открытых данных, в то время как доля рейтинга открытых данных в итоговом рейтинге сайта ФСИН России – всего 5 %. Вероятно, такое соотношение обусловлено спецификой основных направлений деятельности соответствующих правоохранительных органов.

Таким образом, правоохранительные органы последовательно претворяют в жизнь основные идеи Концепции открытости, правовая основа которой заложена актами федерального законодательства. В то же время локальной нормативно-правовой базе открытости деятельности соответствующих правоохранительных органов предстоит еще развиваться и совершенствоваться исходя из потребностей гражданского общества и с учетом особенностей реализуемых целей и задач.



Библиографический список

1. Гришин Д. А. К вопросу об административно-правовом положении Федеральной службы исполнения наказаний // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2015. С. 193–199.
2. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р. URL : http://фсин.рф/upload/Kontseptsiya_otkrytosti/Koncepciya%20otkrytosti%20federalnyh%20organov%20ispolnitelnoi%20vlasti.doc (дата обращения: 18.05.2017).
3. Каменская Е. А. Сущность и особенности информационной открытости органов власти в современной России // Общество: политика, экономика, право. 2011. № 2. С. 18–24.
4. Малахова О. В., Суханова В. А. Информационная открытость деятельности органов государственной власти: региональные практики // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2(38). С. 83–91.
5. Медвецкий А. Скрытый капитал открытых данных. URL : <http://nmnby.eu/news/analytics/4686.html> (дата обращения: 18.05.2017).
6. Мониторинг государственных сайтов: автоматизированная информационная система. URL : <https://gosmonitor.ru> (дата обращения: 18.05.2017).
7. Открытые данные // Совершенствование государственного управления: портал административной реформы. URL : http://ar.gov.ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html (дата обращения: 18.05.2017).

8. Россошанский А. В. Проблема информационной открытости публичной власти в современной России // *Власть*. 2009. № 11. С. 29–33.

9. Федеральная служба исполнения наказаний : официальный сайт. URL : <http://fsin.su> (дата обращения: 18.05.2017).

Литература

1. Гришин, Д. А. К вопросу об административно-правовом положении Федеральной службы исполнения наказаний [Текст] / Д. А. Гришин // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Всерос. науч.-практ. конф.* – СПб., 2015. С. 193–199.

2. Каменская, Е. А. Сущность и особенности информационной открытости органов власти в современной России [Текст] / Е. А. Каменская // *Общество: политика, экономика, право.* – 2011. – № 2. – С. 18–24.

3. Малахова, О. В. Информационная открытость деятельности органов государственной власти: региональные практики [Текст] / О. В. Малахова, В. А. Суханова // *Среднерусский вестник общественных наук.* – 2015. – № 2(38). – С. 83–91.

4. Медвецкий, А. Скрытый капитал открытых данных [Электронный ресурс] / А. Медвецкий. – URL : <http://nmnby.eu/news/analytics/4686.html> (дата обращения: 18.05.2017).

5. Россошанский, А. В. Проблема информационной открытости публичной власти в современной России / А. В. Россошанский // *Власть.* – 2009. – № 11. – С. 29–33.

References

1. Grishin D. A. K voprosu ob administrativno-pravovom polozhenii Federal'noj sluzhby ispolnenija nakazaniy [To a question of an administrative legal status of the Federal Penitentiary Service]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava*. Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii [Current problems administrative and administrative procedural law. Materials of the All-Russian scientific and practical conference]. In 3 vol. St. Petersburg, 2015, pp. 193–199.

2. Kamenskaja E. A. Sushhnost' i osobennosti informacionnoj otkrytosti organov vlasti v sovremennoj Rossii [Essence and features of information openness of authorities in modern Russia]. *Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo – Society: policy, economy, law*, 2011, no. 2, pp. 18–24.

3. Malahova O. V., Suhanova V. A. Informacionnaja otkrytost' dejatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti: regional'nye praktiki [Information openness of activity of public authorities: regional practitioners]. *Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk – Central Russian bulletin of social sciences*, 2015, no. 2(38), pp. 83–91.

4. Medveckij A. *Skrytyj kapital otkrytyh dannyh* [Hidden capital of open data]. Available at : <http://nmnby.eu/news/analytics/4686.html> (Accessed May 18, 2017).

5. Rossoshanskij A. V. Problema informacionnoj otkrytosti pUBLICHNOJ vlasti v sovremennoj Rossii [Problem of information openness of the public power in modern Russia]. *Vlast' – Power*, 2009, no. 11, pp. 29–33.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соколова Елена Александровна – кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: sokolova-umu@yandex.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sokolova Elena Aleksandrovna – phd in pedagogy, associate professor, associate professor of administrative and financial law department, Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: sokolova-umu@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Соколова, Е. А. Правовое регулирование информационной открытости деятельности правоохранительных органов / Е. А. Соколова // *Уголовно-исполнительное право.* – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 402–406.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Sokolova E. A. Pravovoe regulirovanie informacionnoj otkrytosti dejatel'nosti pravoohranitel'nyh organov [Legal regulation of information openness of activity of law enforcement agencies]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 402–406.