

УДК 342.5

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Захаров А.В.

*ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»,
Белгород, e-mail: zacharov.911@bk.ru*

Граждане, пытающиеся реализовать свое право на доступ к информации о деятельности органов власти, сталкиваются с множеством проблем. Распространенной причиной отказов органов власти в предоставлении гражданам информации о своей деятельности является ссылка на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы. Сущность права на информацию реализуется не в том, что органы власти захотят о себе рассказать или о чем-то проинформировать, а в обратной связи в отношениях человека и государства. Доверие и понимание со стороны общества может быть достигнуто только в том случае, если власть сама будет стремиться в максимально допустимых пределах предоставлять обществу объективную и достоверную информацию о своих решениях и действиях. Прежде всего, необходимо принять меры по обеспечению информационной доступности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, организации тесного взаимодействия с институтами гражданского общества и формированию положительного имиджа власти на всех уровнях. Важнейшей задачей является повышение информационной открытости органов власти и широкое применение в их деятельности информационных и коммуникационных технологий с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями. Благодаря развитию информационных технологий органы власти станут доступнее для простых граждан. Каждый гражданин сможет проконтролировать прохождение решения по его запросу в органах государственной власти. Совершенствование открытости и прозрачности деятельности органов власти обеспечит жителям регионов более оперативный и удобный доступ к социально значимой информации и базовым информационно-коммуникационным услугам, улучшит информационное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с гражданским обществом и отдельным гражданином.

Ключевые слова: правовое регулирование информации, право на информацию, доступ к информации, информационная доступность органов исполнительной власти, электронные информационные услуги, открытая власть

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ACCESS OF CITIZENS TO INFORMATION ON ACTIVITY OF AUTHORITIES

Zakharov A.V.

Belgorod state national research University, Belgorod, e-mail: zacharov.911@bk.ru

The citizens, trying to realize the right to access to information on activity of authorities, face a set of problems. Common cause of refusals of authorities in granting to citizens of information on the activity is the reference that citizens have the right only to that information which directly affects their rights and freedom. The essence of the right to information is realized not that authorities will want to tell about themselves or to inform on something, and in feedback in the relations of the person and the state. The trust and understanding from society can be reached only if the power itself seeks to provide in the most admissible limits to society objective and reliable information about the decisions and actions. First of all, it is necessary to take measures for ensuring information availability of executive authorities and local government bodies, the organizations of close interaction with institutes of civil society and to formation of positive image of the power at all levels. The major task is increase of information openness of authorities and broad application in their activity of information and communication technologies for the purpose of effective interaction with citizens and the organizations. Thanks to development of information technologies authorities become more available to simple citizens. Each citizen will be able to check passing of the decision on its inquiries in public authorities. Improvement of openness and transparency of activity of authorities will provide to inhabitants of regions more quick and convenient access to socially significant information and basic information and communication services, will improve information exchange of public authorities and local self-government with civil society and the certain citizen.

Keywords: legal regulation of information, the right to information, access to information, information accessibility
Executive bodies, electronic services, outdoor power

Среди всех разновидностей информации особым интересом по критерию высокой социальной значимости и востребованности пользуется информация о деятельности органов власти. Это обусловлено самой спецификой функций, возложенных на эти органы. Нормотворческая, управленческая и контрольная функции государственного аппарата характеризуются наличием и оборотом значительного объема информации, на основе

которой готовятся, принимаются и реализуются государственные решения.

Социальная важность права на доступ к информации о деятельности органов власти очевидна, поскольку прозрачность и открытость в деятельности властных структур снижает возможность злоупотреблений с их стороны, а значит, повышает уровень защищенности прав и свобод человека.

Проблема доступа граждан Российской Федерации к информации о деятельности

органов государственной власти является чрезвычайно актуальной и практически значимой. Социальные и экономические преобразования немислимы без участия граждан в управлении делами государства, без учета интересов граждан при принятии решений различными органами власти, без обратной связи «гражданин – государство».

Специфика информации «о деятельности органов государственных органов и органов местного самоуправления» заключается в том, что, во-первых, государственные органы и органы местного самоуправления являются владельцами самого большого объема социально значимой информации, как правило, включающей в себя другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес в силу своего влияния на все сферы человеческой деятельности.

Так, к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся правовая информация, экологическая информация, а также информация о чрезвычайных ситуациях.

Во-вторых, информационные ресурсы органов власти являются самыми востребованными в обществе. В-третьих, право на доступ к такой информации является сравнительно новым для Российской Федерации, а законодательство в этой сфере – самым молодым.

В настоящее время нормативное регулирование доступа граждан к информации, размещенной в различных источниках, осуществляется с помощью нормативных правовых актов, имеющих различный юридический статус. Нормы права, регулирующие данную сферу, закреплены в Конституции (ст. ст. 15, 24, 29 и др.) [2], в ряде федеральных законов, законов субъектов России и других нормативных правовых актах. Существенно укрепил правовое поле данной сферы принятый в 2009 году федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [4].

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться в двух формах (предоставление и распространение), а также следующими способами:

- 1) обнародование (опубликование) информации;
- 2) размещение информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети интернет;
- 3) размещение информации в общественно доступных местах;
- 4) ознакомление пользователей с документами;

5) присутствие граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов;

6) предоставление информации по запросу;

7) другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления – также муниципальными правовыми актами.

На практике граждане, пытающиеся реализовать свое право на доступ к информации о деятельности органов власти, сталкиваются с множеством проблем.

В частности, органы власти ограничивают доступ не только к той информации, которая относится к государственной или служебной тайне. Весьма распространенной причиной отказов органов власти в предоставлении гражданам информации о своей деятельности является ссылка на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы.

Однако необходимо разграничивать информационное обеспечение населения и собственно возможность требования от органов власти информации, затрагивающей интересы конкретного гражданина.

Информационное обеспечение населения включает организацию информации на всех этапах ее возникновения, преобразования, передачи и восприятия. Важность информационного обеспечения населения можно определить по следующим критериям:

➤ Технологический: ключевой фактор – информационные технологии, которые широко применяются в производстве, учреждениях, системе образования и в быту.

➤ Социальный: информация выступает в качестве важного стимулятора изменения качества жизни, формируется и утверждается «информационное сознание» при широком доступе к информации.

➤ Экономический: информация составляет ключевой фактор в экономике в качестве ресурса, услуг, товара, источника добавленной стоимости и занятости.

➤ Политический: свобода информации, ведущая к политическому процессу, который характеризуется растущим участием и консенсусом между различными классами и социальными слоями населения.

➤ Культурный: признание культурной ценности информации посредством содействия утверждению информационных ценностей в интересах развития отдельного индивида и общества в целом.

Представляется, что сущность права на информацию реализуется не в том, что

органы власти захотят о себе рассказать или о чем-то проинформировать, а в обратной связи в отношениях человека и государства. Централизованное же снабжение общест­венности нормативной и иной информацией – это необходимый и естественный элемент государственного руководства, без которого о какой-либо эффективности управления говорить нельзя. Строго говоря, заинтересованной стороной здесь уже будет государство, а не гражданин, поскольку результат, т.е. эффективное управление имеет общий, а не индивидуальный характер.

В целях организации открытого диалога между властью и обществом, формирования позитивного имиджа региона, а также реализации мероприятий административной реформы правительство Белгородской области утвердило программу «Открытая власть» [6]. Целями Программы являются:

1. Определение основных направлений по обеспечению открытости органов государственной власти области.

2. Создание системы и органа, регулирующего функционирование информационных потоков.

3. Формирование механизмов, обеспечивающих эффективную обратную связь с населением.

Открытость органов власти в регионе обеспечит доступ к информационным ресурсам максимального количества граждан и даст им возможность качественно и своевременно решать свои проблемы, оперативно получать информацию, необходимую для защиты своих интересов, развития своего бизнеса, организации досуга и т.д.

Доверие и понимание со стороны общества может быть достигнуто только в том случае, если власть сама будет стремиться в максимально допустимых пределах предоставлять обществу объективную и достоверную информацию о своих решениях и действиях.

Прежде всего, необходимо принять меры по обеспечению информационной доступности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, организации тесного взаимодействия с институтами гражданского общества и формированию положительного имиджа региона на всех уровнях. Эта работа предусматривает, прежде всего, расширение возможностей для информирования населения о готовящихся и принимаемых решениях на всех уровнях власти через областные и районные средства массовой информации, а также взаимодействие с наиболее авторитетными федеральными СМИ [1]. При этом важно учитывать, что в настоящее время все большее значение приобретают открытые информационные системы в сети

интернет, средства наружной рекламы, высокотехнологичные рекламно-информационные проекты.

Также в каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят региональный закон об открытости или доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, расположенных на территории этого субъекта.

Необходимо пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее как не относящуюся к государственной тайне, полученную государственным органом или органом местного самоуправления информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны к ней будут относиться все иные (за исключением государственной тайны) виды информации ограниченного доступа, находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления [3].

В свою очередь, органам власти целесообразно вести официальную статистику обращений физических и юридических лиц с запросами о предоставлении информации о деятельности органов власти. Статистическая информация в этой области позволит, в частности, планировать бюджетные расходы, предназначенные для реализации процедуры по обеспечению права граждан на доступ к информации о деятельности органа власти.

Благодаря развитию информационных технологий органы власти стали доступнее для простых граждан. Каждый гражданин может проконтролировать прохождение решения по его запросам в органах государственной власти. В связи с этим должно быть обеспечено соответствующее состояние сайтов органов государственной власти. Необходимо обеспечить новое качество и новый уровень открытости госучреждений.

В соответствии с Федеральным законом от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 1 января 2012 года работает официальный сайт в сети интернет по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях [5]. На сайте все государственные и муниципальные учреждения субъектов РФ должны будут обеспечить открытость и доступность учредительных, финансовых документов, отчетов и других сведений.

Также необходимо развивать механизмы открытости информации, обладателем которой являются органы власти:

– организовать обязательный учет общественного и экспертного мнения в целях установления приоритетов в очередности доступа к государственным информационным системам в формате открытых данных;

– разработать и внедрить механизмы государственного стимулирования и поддержки развития гражданских инициатив, направленных на повышение открытости государственных органов и органов местного самоуправления, использование открытых данных, раскрываемых органами власти, оптимизацию информационного взаимодействия общества и власти;

– создать порталы открытых данных на федеральном и региональном уровнях, а также стимулировать создание порталов открытых данных на местном уровне.

Информация о деятельности органов власти необходима гражданам и в повседневной, и профессиональной деятельности, и эта потребность ими осознается. Возрастание интереса к той или иной категории информации о деятельности органов власти, следующая вслед за этим практика пользования правом на доступ к информации в данной сфере дает возможность человеку оценить, насколько открыт доступ к интересующей его информации, и насколько качество доступной информации соответствует его потребностям. Чем более интенсивна практика использования права на доступ к информации, тем больше пользователь убеждается в ограничениях доступа к информации о деятельности органов власти.

На практике становится ясно, что не только количественные, но и качественные характеристики доступной информации о деятельности органов власти не удовлетворяют потребности граждан. Такая информация не всегда соответствует предъявляемым гражданами критериям полноты, своевременности и достоверности. Неуверенность граждан в полноте, своевременности и достоверности означает недоверие как к информации о деятельности органов власти, так и к самим органам власти.

Список литературы:

1. Демидов А.А. Проблемы доступа к информации в России: возможный сценарий на 2006–2010 годы. Интернет-конференция «Право и Интернет» // www.ecsocman.edu.ru.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. – № 7.
3. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации // www.svobodainfo.org.

4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон РФ от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. – № 7. ст. 776.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. – № 19. – ст. 2291.

6. Об утверждении долгосрочной целевой программы Белгородской области «Открытая власть» на 2012–2014 годы: Постановление правительства Белгородской области от 03.10.2011 г. № 361-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

7. О системе мер по развитию информационного общества и формированию электронного правительства Белгородской области на 2010–2012 годы: Постановление правительства Белгородской области от 29.01.2010 г. № 34-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

References

1. Demidov A.A. Problemy dostupa k informacii v Rossii: vozmozhnyj scenarij na 2006–2010 gody. Internet-konferencija «Pravo i Internet» // www.ecsocman.edu.ru.
2. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonomi RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 g. no. 6-FKZ, ot 30.12.2008 g. no. 7-FKZ) // Rossijskaja gazeta. 2009. no. 7.
3. Nacional'nyj doklad o dostupe k informacii o dejatel'nosti organov vlasti v Rossijskoj Federacii // www.svobodainfo.org.
4. Ob obespechenii dostupa k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija: Federal'nyj zakon RF ot 09.02.2009 g. no. 8-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. no. 7. pp. 776.
5. O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye акты RF v svjazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozhenija gosudarstvennyh (municipal'nyh) uchrezhdenij: Federal'nyj zakon ot 08.05.2010 g. no. 83-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. no. 19. pp. 2291.
6. Ob utverzhenii dolgosrochnoj celevoj programmy Belgorodskoj oblasti «Otkrytaja vlast'» na 2012–2014 gody: Postanovlenie pravitel'stva Belgorodskoj oblasti ot 03.10.2011 g. no. 361-pp // Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tant Pljus».
7. O sisteme mer po razvitiu informacionnogo obshhestva i formirovaniju jelektronnogo pravitel'stva Belgorodskoj oblasti na 2010–2012 gody: Postanovlenie pravitel'stva Belgorodskoj oblasti ot 29.01.2010 g. no. 34-pp // Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tant Pljus».

Рецензенты:

Тычинин С.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права и процесса, ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород;

Борисов Г.А., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.

Работа поступила в редакцию 19.12.2013.