

Закон работает, если работают с законом

С 1 января 2010 г. на территории Российской Федерации действует Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Это важный элемент в системе исполнения принципов открытости и прозрачности, заложенных в фундамент реформирования государственной и муниципальной службы.

Собственно, публичное предоставление информации – это форма подотчетности органов власти населению, универсальная характеристика качества государственного и муниципального управления. Ее повсеместное и полное внедрение в рамках административных преобразований должно существенно повысить плодотворность взаимодействия государства и общества: с одной стороны, активизировать контрольные функции населения, с другой – снизить коррумпированность органов власти.

Решение проблемы прозрачности начинается с введения института публичного раскрытия государственной информации, то есть предоставления доступа к юридически значимой информации государства для неограниченного круга лиц, осуществляемого без направления специального запроса. При этом сам доступ определяется как обеспечение возможности ознакомления с информацией для лица, не являющегося ее обладателем.

Добросовестное исполнение Закона поможет решить ряд задач, не позволявших считать степень публичного доступа к управленческой информации соответствующей нормам демократического общества. В течение почти двух десятилетий они были притчей во языцех у политической оппозиции, российских и зарубежных правозащитных организаций. Но ожидаемые результаты новый Федеральный закон принесет только при условии, если его тщательно изучат и адекватно воспримут и государственное чиновничество, и гражданское общество. Опрос населения, проведенный в марте 2008 г. (т.е. менее чем за год до принятия ФЗ-8 Государственной думой) в 15 регионах и 41 населенном пункте, показал, что система государственно-общественных отношений не готова к восприятию новых условий информирования и рациональному использованию предоставляемых ресурсов [1]. Предстоит большая работа по созданию необходимых предпосылок для эффективного использования закона.

Прежде всего, нужно существенно поднять уровень информированности населения о праве на доступ к информации. В 2008 г. 28,4% опрошенных вообще ничего не знали о таком праве, 16,6% были убеждены, что оно не закреплено в законодательстве, а 55% считали обратное. При этом 88,4% полагали, что органы власти должны предоставлять информацию о своей деятельности. Но о правилах предоставления информации знали лишь 20% населения [1].

Более всего (около 50%) заинтересованы в получении такой информации специалисты в области науки, образования, СМИ, кредитно-финансовой сферы, страхования, юриспруденции, армии, органов юстиции, внутренних дел и безопасности. Иными словами, крупнейшими потребителями управленческой информации являются и сами управленцы. При этом наиболее востребована информация о деятельности органов соцзащиты, пенсионного фонда, муниципальной власти (органов городского, сельского самоуправления). Однако именно эти сферы наименее открыты для решения жизненных или профессиональных проблем: лишь 15% респон-

дентов признали себя информированными о деятельности муниципальной власти, столько же – о работе учреждений социальной защиты, пенсионного фонда, органов исполнительной и судебной власти. Лучше всего народ осведомлен о деятельности президента (34%).

Любопытны данные о частоте обращения за информацией в органы исполнительной власти: в течение года она понадобилась лишь 2,4% опрошенных, из них 18,3% сделали это от одного до пяти раз, 1% - более 20 раз.

Приведенные цифры полезно учитывать при расчетах эффективности использования механизмов доступа к информации, которые предстоит разрабатывать государственным органам и органам местного самоуправления.

На какие еще моменты необходимо обратить внимание? Прежде всего – на оперативность и своевременность публичной информации, поскольку ее устаревание порождает недостоверность (например если на сайте органа власти вовремя не заменено сообщение о днях приема посетителей). Аналитики отмечают устойчивые опоздания извещений об общественных слушаниях, недостаток информации, предназначенной к обсуждению, что порождает проблемы доступа к таким формам взаимодействия государства и населения. Такая же ситуация зачастую возникает с сообщениями о конкурсах: они не выставляются в требуемое время и, кроме того, в таких местах, где их совсем непросто обнаружить.

Бич даже хорошо организованных сайтов органов власти – отсутствие комментируемой информации и плохая организация ее получения, а также большие массивы информации, неоправданно отнесенные к категории «для служебного пользования».

Еще одно направление подготовки грамотного и удобного для использования контента – улучшение ведомственной отчетности, устранение ее противоречивости. Зачастую обнародуемые показатели малопригодны для сопоставления, анализа и принятия решений. Тут придется изживать порочную практику организации информационных потоков в интересах ведомства, в ущерб населению. Кроме того, ведомства стараются затруднить доступ к проблемной информации: из статотчетности исключаются «неблагоприятные» показатели, снижается степень ее детализации.

Таким образом, вопрос об эффективности ФЗ-№8 как инструмента властных отношений следует рассматривать в контексте способности и готовности государственных органов и органов местного самоуправления действительно стать открытыми для продуктивного взаимодействия с гражданским обществом. Сам же документ включает широкий набор инструментов, механизмов и технологий, позволяющих ликвидировать отчуждение народа от власти, сделать демократические права на информацию и коммуникацию реально осуществимыми. Так, закреплено субъективное право граждан свободно искать и получать информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях получения знаний об их деятельности. Это непременное условие для формирования эффективной обратной связи – от населения к органу власти, при котором исключается административное давление на общественное мнение.

Закон утверждает вариативность форм предоставления информации (размещение в Интернете, на специальных стендах, в библиотечных и архивных фондах, обнародование в СМИ, обеспечение возможности присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти, предоставление информации по письменному и устному запросам).

Внесен ряд дополнений к ранее действующим законодательным актам, регулирующим права и обязанности как пользователей информации, так и ее производителей – органов власти. Например, гражданин имеет право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8).

Это дополнение, на наш взгляд, требует переосмысления статуса обладателя информации, прежде всего – его существенных признаков. Принципиальное отличие права обращаться в органы власти с предложениями, заявлениями и жалобами от права обращаться с запросом об информации состоит в наличии в последнем случае непосредственной обратной связи от государственных органов к гражданину, направившему запрос. На федеральном уровне в России до недавнего времени не было закреплено законодательно субъективное право гражданина лишь на подачу запроса информации о деятельности органов государственной власти. В реализации права на обращения воплощен момент информирования человеком государства, а в реализации права на доступ к информации – момент информирования государством человека. Именно это и должны предусматривать правовые гарантии доступа граждан к информации [2].

Впервые в российском законодательстве устанавливаются важные организационные гарантии обеспечения доступа к информации. Так, государственные органы и их должностные лица обязаны учитывать расходы, связанные с обеспечением доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности, при планировании бюджетного финансирования на соответствующий финансовый год (ст. 11). Также предусматривается необходимость оплаты предоставления сведений только в случае, если запрашиваемая информация превышает определенный правительством объем.

Важным моментом является определение базового механизма получения информации по запросу: он регулируется максимально подробно и снабжен серией необходимых процедур:

– срок рассмотрения запроса составляет 30 дней с допустимым 15-дневным продлением на условиях уведомления пользователя об отсрочке предоставления информации;

– перечень оснований, исключающих возможность предоставления информации, является кратким и закрытым (ст. 20);

– устанавливается ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (дисциплинарная, административная, гражданская и уголовная) за нарушение права на доступ к информации, а также право на возмещение гражданину причиненных убытков и др.

Ряд положений закона требуют дополнительной поддержки, которую законодателю предстоит обеспечить в максимально короткие сроки. Так, в ст. 2 о сфере действия зако-

на указывается, что доступ к информации возможен в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом, с учетом неких особенностей, которые, в свою очередь, могут быть определены федеральными законами, указами Президента РФ и даже постановлениями Правительства РФ.

Еще одна область деятельности – обеспечение отсылочных нормы на акты, которые должны принять в его развитие исполнители. Это определение порядка взимания платы за сверхлимитный объем информации, который устанавливается Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 22); конкретизация перечня информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет (ст. 14); определение механизма, позволяющего проверить достоверность информации (ст. 11. п. 1).

Вызывает сомнение и корректность ст. 24 Закона, которая устанавливает, что контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители этих органов, а надзор обеспечивают органы прокуратуры. Представляется, что данная модель контроля будет неэффективна в связи со склонностью руководства органов власти скрывать нарушения прав граждан в своей зоне ответственности. Содержание статьи не конкретизирует меру ответственности.

Таким образом, чтобы новый закон не был декларативным и заработал в полную силу, необходимо принять ряд нормативно-поясняющих документов, определяющих четкие критерии и механизмы реализации права доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Немаловажно с первых же месяцев действия Закона определить его способность к активизации политического взаимодействия органов власти и населения. С целью определения ресурсов ФЗ – №8 для обеспечения права гражданина на коммуникацию в августе – сентябре 2009 г. нами проведен опрос государственных служащих и руководителей бизнес-структур, обучающихся в Российской академии государственной службы (137 человек, числовые данные приводятся с округлением до целого). Только 15% респондентов оценили ресурсный (правовой, организационный, моральный) потенциал Закона как вполне достаточный для повышения коммуникативной эффективности государственной службы, еще почти 15% склонны к такому же заключению, но 60% опрошенных заявили, что закон хотя и имеет ресурс, но его реализация будет возможна только в тех случаях, когда власть будет заинтересована в этом.

На вопрос о том, расширяет ли Закон права граждан на участие в управлении государством, 50% ответили «да, но нужны конкретные механизмы для реального участия»; 40% сказали «нет» и 10% – «только через общественные институты». Будет ли Закон способствовать повышению уровня коммуникативности государственных служащих? На этот вопрос 60% опрошенных ответили, что это проблема личной мотивированности сотрудников;10% ответили отрицательно, потому что у Закона нет поддержки в виде Кодекса этики госслужащего или иных моральных регуляторов, а надеяться на добросовестность исполнителей закона было бы политически наивно; 30% затруднились с ответом.

Вместе с тем 86% опрошенных отметили, что данный Закон позволит сделать работу органов государственной власти более прозрачной и доступной в зависимости от условий, сложившихся в каждом конкретном органе власти. 14% выразили мнение о том, что для достижения открытости власти необходимо принять дополнительные правовые акты, которые будут эффективны лишь в совокупности с социальными, экономическими, политическими факторами.

На вопрос о том, будет ли оговоренный Законом объем информации о деятельности органов государственной власти, размещенной на официальных сайтах, удовлетворять потребность в ней в полной мере, 30% ответили утвердительно, 45% заявили «нет», потому что население, как и СМИ, в массе интересуется вовсе не такой информацией, а той, которая в перечень открытости обычно не входит, 25% – затруднились ответить.

Большинство опрошенных считают, что закон соответствует праву на информацию (64%), а не на коммуникацию. На этом основании сделан вывод: необходимо определить четкие критерии и механизмы реализации права доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также установить правовые гарантии обеспечения права гражданина на коммуникацию с властью и права непосредственного участия в процессе коммуникации с использованием средств массовой информации и коммуникации.

Отметим еще одну особенность проведенного опроса: хотя с момента выхода ФЗ-№8 прошло более полугода, от 12 до 30% опрошенных затруднялись отвечать на поставленные вопросы, так как не были знакомы с текстом документа.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» будет способствовать открытости и доступности власти в той степени, в которой она в этом заинтересована. Многое будет зависеть от социальной активности самих граждан в получении необходимой информации о деятельности органов государственной власти, от их желания реализовывать свое право на коммуникацию.

Элина ТАТАРИНЦЕВА –
юрист, кандидат политических наук

Литература

1. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации Института развития свободы информации, признанный научно и политически состоятельным Социологическим институтом РАН. http://www.ifap.ru/library/book351.pdf
2. *Шевердяев С.* Право на доступ к информации в России: проблемы теории и законодательства //Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М.: Институт проблем информационного права (Журналистика и право; Вып. 35), 2004.

Научно-политический журнал

государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2010 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Ваши проблемы – наша проблематика

«Государственная служба» №2

- **МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ.** О возможностях и границах использования инновационных бизнес-технологий в рамках административной реформы размышляет профессор МГУ им. М.В.Ломоносова И.А. ВАСИЛЕНКО
- **КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА.** Нравственные основы отношений власти и общества – в статье профессора РАГС. В.М. СОКОЛОВА
- **ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ.** О проблемах и перспективах политической идентификации России – в публикации профессора РАГС В.С. КОМАРОВСКОГО
- **ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ.** Российский рубль может стать мировым брендом – мнение научного руководителя Гильдии маркетологов А.П. ПАНКРУХИНА и С.Н. СОРОКОУМОВА, автора первого памятника российскому рублю
- **НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ.** Архетип государственного объединения: Россия между Европой и Китаем – статья ведущего научного сотрудника МГУ им. М.В. Ломоносова В.К. ЗАХАРОВА

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России» (в Москве – т.1, стр. 295, в других регионах - т.1) или через Интернет **www.presscafe.ru/index/29898**

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ: для юридических лиц – **38596**, для физических лиц – **29898**. Цена подписки на год (6 номеров): для физических лиц – 2400 руб., для юридических – 8100 руб.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца. Получать его Вы будете заказной бандеролью.

Приобрести журнал, а также и подписаться, можно в редакции. НАШ АДРЕС: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал **Государственная служба**

(индекс издания)

Количество комплектов

на 2010 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ | место | литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

Стоимость: подписки _____ руб. _____ коп.; переадресовки _____ руб. _____ коп.

Количество комплектов

на 2010 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)