
ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2010 В.И. Моргунов

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Анализируются правовые средства обеспечения прозрачности органов публичной власти в контексте реализации права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. На примере Самарской области показана практика реализации субъектами Российской Федерации федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”. В качестве одного из аспектов обеспечения прозрачности власти автором рассматривается систематизация законодательства Российской Федерации и Самарской области.

Ключевые слова: право на информацию, публичная власть, систематизация законодательства, прозрачность, электронное правительство России.

Последние десятилетия прошедшего столетия и начало XXI в. в числе прочих явлений характеризуются перманентным реформированием органов публичной власти. Данный процесс, конечно же, во многом обусловлен радикальными изменениями социально-экономической и других сфер деятельности общества. Главным результатом указанного процесса стало формирование внешней архитектуры публичной власти, выявление ее контуров, прямых и обратных связей между ее отдельными уровнями и звеньями. При этом актуальной проблемой для современного этапа модернизации публичной власти остается выстраивание внутренних принципов функционирования органов публичной власти, определение векторов ее дальнейшего развития, выработка поведенческих алгоритмов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а также государственных и муниципальных служащих. Так, по справедливому мнению ученых-конституционалистов, публичная власть как структурно-сложное, системное явление может быть эффективной только лишь в том случае, если она адекватно отражает процессы развития в социально-экономической и духовной сферах государственно-организованного общества¹.

Сегодня Президентом Российской Федерации поставлена задача формирования внутренних принципов работы и органов публичной власти, публичных служащих. Так, в ряде программных документов, и особенно в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, указы-

валось на необходимость исключения коррупционного потенциала нормативных правовых актов и поведенческих алгоритмов лиц, замещающих публичные должности, и публичных служащих. При этом важнейшим инструментом достижения поставленной цели является обеспечение прозрачности органов публичной власти. О чем идет речь?

Понятие “прозрачность” выработано западной наукой, но в последнее время достаточно широко используется и российскими учеными. Дословный перевод на русский язык данного термина означает “прозрачность, открытость”, или “доступность”. Вероятно, самым удачным в качестве аналога понятия “прозрачность” было бы использовать термин “публичность”, однако в гражданском и уголовном судопроизводстве под этим принципом традиционно понимается государственное начало судебного процесса, в отличие от принципа диспозитивности, в материалах, связанных с деятельностью Европейского суда по правам человека, чаще употребляются понятия “публичность” и “открытость”.

Само словосочетание “публичная власть” несет в себе некий потенциал прозрачности², поскольку сам термин “публичный” в одной из его трактовок означает “совершающийся в присутствии публики”, “предназначенный для всех желающих”, “открытый, гласный (доклад, казнь и т.п.)”³. В качестве примера здесь уместно привести понятие “публичный интерес”⁴. Более того, как известно, Г. Гегель даже рассматривал пуб-

личность как всеобщую осведомленность в делах государства.

Бесспорным, на наш взгляд, является тот факт, что транспарентность органов публичной власти не может быть обеспечена без юридического закрепления права граждан, их объединений и других юридических лиц на информацию, а также без гарантирования должного механизма реализации указанного права.

Право на доступ к информации получило юридическое оформление еще в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. В соответствии со ст. 13 указанной Декларации каждому предоставлялось право свободно искать и получать информацию любым законным способом. В 1991 г. был принят закон РФ «О средствах массовой информации», который должен был урегулировать отношения в сфере доступа, прежде всего, конечно журналистов к информации о деятельности органов власти.

Все вышеуказанные нормы получили свое подтверждение и развитие в ныне действующей Конституции Российской Федерации, которая в ст. 29 закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

По мнению многих авторов, именно данная норма является главным правовым регулятором в вопросах обеспечения свободы информации, открытости органов государственной власти и местного самоуправления, а также в прозрачности и гласности принимаемых ее решений⁵.

Вместе с тем относительно права граждан на получение информации о деятельности органов публичной власти Конституцией устанавливается ряд специальных положений. Так, в частности, в соответствии со ст. 24 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. При этом необходимо принимать во внимание и то, что по общему правилу указанное субъективное право может быть ограничено только федеральным законом, и исключительно в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других

лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции Российской Федерации). В этой связи Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П была сформулирована правовая позиция, согласно которой Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов, не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности, права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Исходя из этого, на органы прокуратуры, как и на все другие органы государственной власти, распространяется требование Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в частности в сфере получения информации. При этом Конституционным Судом Российской Федерации было косвенно указано на необходимость детального правового регулирования особенностей реализации права граждан на информацию, в том числе и о деятельности органов публичной власти.

Полагаем, что именно логикой конституционного регулирования общественных отношений было предопределено принятие специального закона, регулирующего механизм реализации права граждан на информацию о деятельности органов публичной власти.

После нескольких попыток законодательного регулирования указанных общественных отношений федеральным законодателем было принято два федеральных закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Таким образом, учитывая специфику и особую значимость отношений, связанных с деятельностью судов, соответствующие нормы выделены

федеральным законодателем в отдельный федеральный законодательный акт.

Необходимо остановиться на некоторых положениях федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” в контексте рассматриваемой проблемы.

В частности, Законом дается дефиниция информации о деятельности органов публичной власти, устанавливаются основные принципы и способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, формы предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также детально регулируется организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Каким же образом данные нормы федерального законодательства получили свое развитие в законодательстве Самарской области и каковы особенности их реализации на региональном уровне?

31 декабря 2010 г. губернатором Самарской области был подписан закон Самарской области “О предоставлении информации о деятельности государственных органов Самарской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области”. Данный закон был принят Самарской Губернской думой в развитие названного Федерального закона в пределах компетенции Самарской области. В данном законодательном акте Самарской области достаточно подробно и, что очень важно, не рамочно регулируются способы предоставления информации о деятельности государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления, устанавливается, что информация о деятельности государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области предоставляется в устной форме или в виде документированной информации. При этом согласно Закону документированная информация предоставляется и в виде электронного документа (электронного сообщения, подписанного электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи уполномоченного должностного лица государственного органа Самарской области, органа местного самоуправления), а также электронной графической копии официального документа, созданного государственным

органом, органом местного самоуправления, организацией, подведомственной указанным органам, или поступившего в соответствующие органы и организации.

Последнее обстоятельство предполагает обязательное создание интернет-ресурсов государственных органов и органов местного самоуправления, что специально оговаривается в ст. 5 Закона. При этом, согласно части 1 указанной статьи, для размещения в Интернете информации о своей деятельности государственные органы Самарской области, органы местного самоуправления создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Относительно органов местного самоуправления, в том числе представительных органов и исполнительно-распорядительных органов, следует отметить, что ими также должны создаваться официальные сайты. Однако учитывая, что не все муниципальные образования имеют соответствующие организационно-технологические и материально-финансовые возможности размещать информацию о своей деятельности на собственном сайте, представительные органы могут размещать информацию о своей деятельности на официальном сайте Самарской Губернской думы, а исполнительно-распорядительные органы - на сайте Правительства Самарской области.

Таким образом, на сегодняшний день, прежде всего, законодательными средствами обеспечена возможность предоставления гражданам информации о деятельности органов публичной власти в Самарской области.

Не менее важным направлением обеспечения прозрачности органов публичной власти в Российской Федерации выступает развитие электронного правительства России, а также систематизация законодательства (в самом широком смысле), осуществляемая посредством ведения регистров и реестров нормативных правовых актов, издания соответствующих сборников и организации электронных справочных правовых систем. Последнее обстоятельство существенно облегчает системное применение правовых норм и в полной мере отвечает формирующемуся в России информационному обществу.

Под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности ор-

ганов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Представленное определение содержится в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р.

Таким образом, электронное правительство позволяет создать условия формирования информационного пула, содержащего данные о деятельности всех органов публичной власти, систематизировать эти данные и обеспечить доступ граждан к соответствующей информации, что призвано обеспечить открытость органов публичной власти для общества.

Полагаем, что справедливо утверждение о том, что уровень адаптации принципов электронного правительства в повседневной деятельности органов власти - важнейший инновационный параметр современной инфраструктуры российской демократии⁶. В то же время восприятие принципов электронного правительства органами публичной власти в России пока не очень высокое. Не в последнюю очередь это связано с различными трудностями социально-экономического развития. Так, по ряду экспертных оценок, Россия занимает лишь 60-ю позицию по критерию готовности электронного правительства вслед за Коста-Рикой, Андоррой и Кувейтом⁷.

В данной связи своевременным является обозначенное Президентом Российской Федерации направление внутривластного развития по широкому внедрению электронных технологий в систему государственного управления, что, по мнению главы российского государства, не только удобно для людей, но и должно стать мощным инструментом противодействия коррупции⁸.

Следует отметить, что высокое значение, которое придается формированию электронного правительства в Российской Федерации, находит свое отражение в формировании широкой нормативной базы функционирования электронного правительства. Так, в течение последнего времени были приняты следующие федеральные законы:

“Об электронной цифровой подписи”, “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации”, “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”, а также ряд иных законодательных актов, которыми внесены изменения в действующее законодательство в части обеспечения функционирования электронного правительства.

Регулирование указанных отношений на законодательном уровне свидетельствует об исключительно важном значении, которое придается органами государственной власти развитию и внедрению информационных технологий в практику функционирования органов государственной власти. Безусловно, формирование электронного правительства - дело не одного дня, однако результат внедрения подобной системы качественным образом повлияет на эффективность и открытость органов публичной власти и внесет достойный вклад в развитие демократических традиций современной России.

¹ См., например: *Полянский В.В.* Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12.

² См., например: *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журн. рос. права. 2010. № 7. С. 6.

³ Словарь русского языка. В 4 т. Т. 3. М., 1984. С. 555.

⁴ Об этом подробнее см.: *Павлушина А.А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журн. рос. права. 2003. № 6.

⁵ См., например: Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в России и Канаде: монография / под ред. В.В. Воложина, С.В. Кабышева. М., 2009. С. 12.

⁶ См.: *Шевурдяев С.Н.* Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11.

⁷ Там же.

⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

Поступила в редакцию 05.11.2010 г.