

ОТКРЫТОСТЬ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ В ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВЕ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

.....

М. В. Савва¹

Статья посвящена изучению уровня открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Краснодарском крае. Появление новых технологий, позволяющих расширить масштаб и глубину прозрачности власти, требует формирования в нашей стране нового правового поля и политических практик. Автор, изучив степень выполнения требований российского законодательства по обнародованию информации органами власти на своих официальных сайтах, делает вывод о неудовлетворительном состоянии работы с информацией в муниципальных образованиях Краснодарского края.

Ключевые слова: доступ к информации о деятельности органов власти, общественный контроль, политическая стабильность.

Article is devoted studying of level of an openness of activity of public authorities and local government in Krasnodar territory. The transparency of the power is the major factor of trust of citizens to the power and maintenance of political stability. Occurrence of new technologies (for example, the Internet), allowing to expand scale and depth of a transparency of the power, demands formation in our country of a new legal field and political practice. The author of article studied performance of requirements of the Russian legislation on promulgation of the information by authorities on the official websites. The conclusion has been drawn on an unsatisfactory condition of work with the information in municipalities of Krasnodar territory.

Key words: access to the information on activity of authorities, public control, political stability.

Открытость деятельности органов власти, как показывает мировая практика, является важнейшим фактором доверия граждан к власти и поддержания социально-политической стабильности. Появление новых технологий (например, Интернета), позволяющих расширить масштаб и глубину прозрачности

¹ Савва Михаил Валентинович – доктор политических наук, профессор кафедры связей с общественностью факультета журналистики Кубанского государственного университета. Эл. почта: srccmike@list.ru.

власти, требует формирования в нашей стране нового правового поля и социально-политических практик.

В России с 1 января 2010 г. действует специальный закон, определяющий порядок доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ [4].

Указанный закон довольно подробно определил требования к составу информации, которая должна размещаться на официальном сайте органа государственной власти и местного самоуправления. В то же время закон не конкретизировал, какие требования по информационному наполнению официального сайта федерального органа государственной власти применяются к сайту территориального органа. Эта неопределенность позволяет ряду территориальных органов федеральных органов государственной власти в Краснодарском крае не обнародовать на своих сайтах важную для граждан информацию.

Закон Краснодарского края «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Краснодарском крае» от 16 июля 2010 г. № 2000-КЗ [3] был принят для «обеспечения открытости деятельности государственных органов Краснодарского края и органов местного самоуправления в Краснодарском крае, активного использования информационных технологий, объективного информирования граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов Краснодарского края, органов местного самоуправления в Краснодарском крае». Вопреки этой декларации, краевой закон не ввел новых по сравнению с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» форм информирования граждан. Он также не конкретизировал, каким образом в Краснодарском крае будет выполняться следующая норма Федерального закона: «В целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, указанной в части 1 настоящей статьи, в местах, доступных для пользователей информации (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах), создаются пункты подключения к сети Интернет». Какая-либо информация о создании пунктов подключения к сети Интернет в Краснодарском крае отсутствует. В то же время в Краснодарском крае есть опыт Новороссийска по созданию пунктов социального доступа в Интернет на базе общеобразовательных школ в рамках городской программы «Новороссийск без бюрократии», который может быть использован другими муниципальными образованиями либо в краевой целевой программе.

Наиболее актуальное направление реализации Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» — создание условий для информирования граждан посредством официальных сайтов в сети Интернет. Актуальность данной формы определяется, например, тем, что она обязательна в силу названного федерального закона в большом количестве случаев, в отличие от других форм информирования. Web-сайты по сравнению с другими способами информирования позволяют гражданам пользоваться важной для них информацией не только в день ее появления, но и по прошествии времени. Помимо того, сайты обеспечивают обратную связь, т. е. возможность информирования людьми органов власти.

При подготовке статьи автором изучались официальные сайты органов публичной власти трех видов: территориальных органов федеральных органов государственной власти, расположенных в Краснодарском крае; органов государственной власти Краснодарского края (Законодательного Собрания и администрации, иных органов, подведомственных главе края); органов местного самоуправления (городских округов, муниципальных районов, поселений).

Некоторые пункты ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» содержат формулировки, обязывающие территориальные органы федеральных органов власти размещать на своих сайтах определенные сведения. Например, согласно п. 6 ст. 13 информация о деятельности государственного органа должна содержать: «тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления». На сайтах федеральных ведомств тексты выступлений руководства территориальных органов не размещаются, следовательно, они должны размещаться на сайтах территориальных органов.

Ряд сайтов территориальных (краевых) органов федеральных органов государственной власти не дает всей обязательной информации, установленной Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», либо содержит устаревшую и вводящую в заблуждение информацию. Так, на информационном ресурсе Управления Федеральной службы судебных приставов по Краснодарскому краю <http://www.r23.fssprus.ru> не выявлены административные регламенты, которыми руководствуются сотрудники УФССП в своей деятельности.

На сайте Главного управления МВД по Краснодарскому краю <http://www.guvd-kuban.ru> по состоянию на 7 ноября 2011 г. не были обнаружены:

— установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых территориальным органом (п. 2 «д» ст. 13 ФЗ-8);

- порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых территориальным органом (п. 2 «е» ст. 13 ФЗ-8);
- информация о результатах проверок, проведенных в территориальном органе, подведомственных организациях (п. 5 ст. 13 ФЗ-8);
- тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей территориального органа (п. 6 ст. 13 ФЗ-8);
- сведения об использовании территориальным органом, подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств (п. 7 «б» ст. 13 ФЗ-8).

Сайт ГУВД по краю содержит список государственных услуг, исполнение которых возложено на МВД Российской Федерации, однако на сайте не выявлены наиболее актуальные для граждан официальные документы — регламенты оказания данных услуг.

Возможность ознакомления посетителей сайта территориального органа с административными регламентами, принятыми соответствующим федеральным органом власти, организовать не сложно, и определяется наличие такой возможности лишь желанием ответственных за интернет-ресурс сотрудников. Так, например, интернет-ресурс Управления Федеральной налоговой службы по Краснодарскому краю <http://www.r23.nalog.ru> дает возможность ознакомиться с административными регламентами, в том числе принятыми недавно.

На сайте Следственного управления Следственного комитета России по Краснодарскому краю <http://www.skp-kuban.ru> в разделе «Правовая информация» по состоянию на 7 ноября 2011 г. были размещены лишь три документа: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 и Указ Президента РФ «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 1 августа 2007 г. № 1004. Это с очевидностью свидетельствует о том, что сайт давно не обновлялся: на сайте отсутствует даже Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ, Указ Президента РФ «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» от 14 января 2011 г. № 38 и другая актуальная для граждан правовая информация (действующие нормативные документы). Подобный состав размещенных на сайте Следственного управления Следственного комитета РФ по краю устаревших правовых материалов может ввести в заблуждение людей, посетивших этот сайт, по вопросам полномочий указанного органа.

Для сайтов территориальных органов федеральных органов государственной власти в Краснодарском крае характерно практически полное отсутствие попыток информировать граждан о новых актуальных нормативных документах

в доступной форме, например: краткое и легкое для восприятия текстовое изложение содержания официальных документов; использование инфографики.

Как правило, выше качество тех интернет-ресурсов краевых территориальных органов, которые являются элементом web-сайта федерального органа государственной власти. В этом случае для посетителей территориального кубанского интернет-ресурса оказываются доступными сервисы федерального сайта (например, интернет-ресурс Федеральной налоговой службы по Краснодарскому краю и др.). В том же случае, когда краевой территориальный орган федерального органа исполнительной власти поддерживает собственный сайт (например, Главное управление внутренних дел по Краснодарскому краю), как правило, количество сервисов для посетителей сайта значительно меньше, а их качество намного хуже, что обуславливает сложность получения необходимой информации.

Сайты органов государственной власти Краснодарского края (Законодательного Собрания и администрации, иных органов, подведомственных главе края) в целом содержат достаточный с точки зрения соответствия законодательству массив информации. Необходимо отметить существенное улучшение содержания сайта Законодательного Собрания <http://www.kubzsk.ru> в период действия Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», т. е. с 1 января 2010 г. Сайт был приведен в соответствие с большинством требований указанного Федерального закона. На этом информационном ресурсе краевого законодательного органа появилась новая актуальная информация аналитического характера, например, доклады о состоянии законодательства Краснодарского края за 2009 и 2010 гг., «Путеводитель по законодательству края» и т. д.

В то же время на сайте Законодательного Собрания не найдены проекты законов, внесенных на его рассмотрение, хотя их размещение обязательно в силу требований федерального законодательства.

Сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru> имеет структуру, неудобную для пользователей, стремящихся получить информацию об официальных документах. Так, по состоянию на 7 ноября 2011 г. на указанном сайте отсутствовал реестр государственных услуг Краснодарского края и соответственно сами регламенты; не были найдены проекты законов Краснодарского края, направленные главой края в порядке законодательной инициативы в Законодательное Собрание Краснодарского края. Таким образом, проекты законов Краснодарского края, инициированные губернатором, оказываются недоступными как на сайте Законодательного Собрания, так и на сайте администрации, что противоречит требованиям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В целом качество информирования граждан о деятельности органов государственной власти Краснодарского края можно оценить как удовлетворительное. Отметим, что определенные предпосылки для этого были заложены еще до принятия Федерального закона «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Так, аналитический обзор «Институты и практики обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (на примере Южного федерального округа)», подготовленный в 2006 г. в рамках Российско-канадской программы «Содействие реформирования государственного управления в Российской Федерации», констатирует: «Как пример позитивного регионального опыта по обеспечению информационной открытости, прозрачности процесса принятия решений властью можно привести требование обязательности публикации на официальном сайте администрации края темы и перечня вопросов публичных слушаний, а в случае рассмотрения на слушаниях проекта правового акта — его полного текста для ознакомления населения края» [1].

Наибольшие проблемы информирования о деятельности власти характерны для муниципальных образований Краснодарского края, особенно для сельских поселений. Так, на официальном сайте муниципального образования «станция Тбилисская» <http://tbilisskoe-sr.ru> по состоянию на 17 ноября 2011 г. не был выявлен целый ряд обязательных для обнаружения информационных материалов:

— информация об исполнительном органе местного самоуправления станции (п. 1 «а» ст. 13 ФЗ-8);

— сведения о полномочиях органов местного самоуправления, задачах и функциях структурных подразделений указанных органов, а также перечень законов и иных нормативных правовых актов, определяющих эти полномочия, задачи и функции (п. 1 «б») (необходимо подчеркнуть, что на сайте отсутствует даже Устав муниципального образования);

— информация о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления (п. 2), за исключением отдельных документов (на сайте размещен всего один муниципальный регламент: «Регламент исполнения муниципальной функции рассмотрения обращений граждан в администрации Тбилисского сельского поселения Тбилисского района»).

Наиболее актуальный для жителей муниципального образования раздел сайта станции Тбилисской «Услуги» по состоянию на 7 ноября 2011 г. не содержал ни одного информационного материала.

Пример официального сайта станции Тбилисской типичен для муниципальных образований поселенческого уровня. Основные проблемы инфор-

мационного обеспечения, выявленные на примере Тбилисской, характерны в различной степени для большинства официальных сайтов поселений края.

Качество информирования граждан посредством сайтов муниципальных районов значительно выше, но все же не соответствует требованиям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Так, официальный сайт администрации Тбилисского района <http://www.adm-tbilisskaya.ru> содержит более полный массив информации, в том числе принятые административные регламенты. В то же время раздел сайта «Законодательная карта» наполнен лишь частично: по состоянию на 8 ноября 2011 г. в рубриках «Нормативно-правовые акты администрации МО», «Проекты муниципальных правовых актов» не было выявлено ни одного документа.

Для официальных сайтов муниципальных районов на примере Тбилисского района характерны следующие недостатки: отсутствие системы поиска информации по ключевым словам; расположение нормативных документов по годам принятия, что затрудняет их поиск; трудности обнаружения на сайте Устава муниципального образования.

Автор провел исследование официальных сайтов 44 городских округов и муниципальных районов Краснодарского края по одному актуальному параметру: наличие на сайте полной версии доклада главы муниципального образования о достигнутых показателях для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2010 г. Обязательное обнародование такого доклада на официальном сайте установлено п. 3 Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. № 607 [5] и может служить показателем исполнительской дисциплины органов местного самоуправления в части обеспечения доступа к информации о своей деятельности. Доклады не были обнаружены на сайтах 21 муниципального образования из 44.

Внешний контроль за выполнением требований федерального законодательства по открытости власти в отношении муниципальных образований осуществляется прокуратурой Краснодарского края. Так, выступая с заключительным словом на межведомственном совещании по проблемам взаимодействия прокуратуры края и органов местного самоуправления 20 мая 2011 г., прокурор Краснодарского края А. Г. Коржинек сказал: «Органы местного самоуправления должны исполнять требования ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов госвласти и местного самоуправления» о размещении на интернет-сайтах соответствующей информации. Принимать меры к ведению электронных баз данных правовых актов и аналитической работы, которые могут подлежать передаче в органы прокуратуры. Необходимо по максимуму размещать на сайтах в сети

Интернет имеющиеся информационные, аналитические и отчетные материалы» [2].

Чрезвычайно важным направлением обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти является представление такой информации в доступной для восприятия форме. Такая подача информации практикуется, например, руководителем и сотрудниками департамента по финансам администрации Краснодарского края в ходе проведения публичных слушаний по отчету об исполнении краевого бюджета и по проекту бюджета на следующий отчетный период (электронные презентации; концентрированная подача наиболее важной информации). Однако подобная практика нехарактерна для публичных слушаний муниципального уровня.

В результате нашего исследования были систематизированы основные проблемы правоприменения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в Краснодарском крае:

— неисполнение или неполное исполнение требований Федерального закона при разработке структуры официальных сайтов органов власти и наполнении данных сайтов информацией (информация является неполной или труднодоступной);

— отсутствие доступа к официальным сайтам вследствие того, что их перестают поддерживать (например, владелец сайта, т. е. орган власти, не продлил услугу хостинга);

— отсутствие в муниципальных образованиях края нормативных документов, определяющих порядок решения вопросов местного значения;

— слабая ориентированность на результат деятельности органов власти при осуществлении информирования граждан (отсутствует стремление донести информацию, используя доступный язык изложения, современные графические средства представления информации и т. д.);

— отсутствие систематического общественного или общественно-государственного контроля эффективности деятельности по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Для повышения уровня открытости органов власти в Краснодарском крае автор считает целесообразным организовать в рамках краевой целевой программы поддержки некоммерческих организаций и развития гражданского общества в 2012 г. следующие мероприятия:

— общественно-государственный мониторинг содержания официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления в Краснодарском крае;

— информационную кампанию об участии граждан в разработке и экспертизе регламентов оказания услуг.

Необходимо также реализовать ряд рекомендаций:

— подготовить и провести краевой конкурс для органов государственной власти и местного самоуправления на лучшие популярные информационные материалы, представляющие нормативные документы в доступной для населения форме, сделать поощрение победителей данного конкурса действенным способом повышения мотивации сотрудников органов власти всех уровней на территории Краснодарского края;

— начать процесс разработки с участием независимых экспертов и принятия в муниципальных образованиях нормативных документов, определяющих порядок решения вопросов местного значения; включать в рабочие группы по разработке таких документов представителей гражданского общества; обнародовать эти документы на официальных сайтах муниципальных образований и другими способами.

— инициировать дополнения в Закон Краснодарского края «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Краснодарского края, органов местного самоуправления в Краснодарском крае», конкретизирующие механизмы создания пунктов доступа в Интернет; стимулировать создание пунктов социального доступа в Интернет органами государственной власти и органами местного самоуправления в Краснодарском крае.

Библиографический список

1. Институты и практики обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (на примере Южного федерального округа): аналитический обзор 2006. URL: <http://www.astrasocial.ru>.
2. Заключительное слово прокурора края на межведомственном совещании по проблемам взаимодействия органов прокуратуры края и органов местного самоуправления. 20.05.2011 г. URL: <http://www.prokuratura-krasnodar.ru/index.php>.
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 16.07.2010 г. № 2000-КЗ. URL: <http://admkrain.krasnodar.ru/content/section/717/detail/28584>.
4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html>.
5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607. URL: <http://www.consultant.ru/online/base>.