

ПАРАХИНА Ольга Владимировна – старший преподаватель МГТУ «Станкин»

ПОЛЯК Юрий Евгеньевич – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центрального экономико-математического института РАН, член редколлегии журнала «Информационные ресурсы России»

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

Развитие сетевых технологий, существенное увеличение в регионах числа пользователей компьютеров и интернета, рост информационного наполнения сети прямо и непосредственно содействуют становлению гражданского общества в России. Еще во времена так называемой гласности отмечались уникальные свойства интернета как средства для ее обеспечения: потенциальная неограниченность пользовательской аудитории и территории распространения информации (важное для России следствие – приближение «медвежьих углов» к столицам); оперативность доступа; отсутствие цензуры; возможность формирования общественного мнения в ходе дискуссий с любым составом и количеством участников (интернет как альтернатива официальным коммуникациям, «коллективный пропагандист и организатор»). В последние годы в интернете появилось огромное количество различных негосударственных экологических, правозащитных, потребительских, антимилитаристских, женских, профсоюзных, религиозных и других организаций¹. Значительно меньшее по численности, но вполне заметное сетевое представительство националистов, коммунистов, экстремистов отражает плюрализм общественных настроений и демонстрирует свободу выражения мнений для всех, вплоть до представителей маргинальных и криминальных субкультур. В интересной статье с характерным названием «Гражданское общество придет из интернета»² анализируется эволюция движения интернет-сообщества от эпатажирующих флэш-монов к организации рациональных общественных акций, вызвавших заметный резонанс и объединивших широкие массы людей. Среди примеров подобных действий с четко заявленной позицией, но принципиально дистанцирующихся от политики - «альтернативное голосование» на конкурсе красоты; общественное осуждение скандального поведения на пресс-конференции мужа известной певицы; уличный протест против сноса здания Военторга и градостроительной политики руководства Москвы.

Такие акции адресованы не только единомышленникам, они позволяют рассчитывать в перспективе на содержательный диалог между обществом и властью. Пока же типична ситуация, когда государство не слышит граждан; в свою очередь, население не имеет понятия о намерениях власти любого уровня, от муниципалитета до правительства.

Между тем свободный доступ граждан к официальной информации является основным атрибутом современной демократии, эффективного государственного и муниципального управления. Важность права на доступ к информации состоит и в том, что оно одновременно является механизмом защиты других прав, поскольку прозрачность и открытость деятельности органов власти снижает уровень нарушений прав и свобод. Без соответствующей информации становится проблематичным осуществление таких конституционных прав граждан, как право на труд, медицинскую помощь и охрану здоровья и др.

В мировой практике информация, созданная на средства налогоплательщиков, как правило, общедоступна. Еще в 1948 году Всеобщая декларация прав человека провозгласила право «на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (ст.19)³. Позже практически без изменений эта формулировка перешла в ст.10 Европейской конвенции по правам человека⁴. Отметим также, что в Рекомендации № R(81)19 Комитета министров государств-членов Совета Европы «О доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств», принятой 25 ноября 1981 г., за каждым частным и юридическим лицом признается право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, причем доступ к информации обеспечивается на основе равных прав. Там же сформулированы ограничения этих принципов, необходимые в демократическом обществе для охраны легитимных интересов (например, для предотвращения преступлений или разглашения конфиденциальной информации; для защиты национальной безопасности, общественного порядка, экономического благосостояния страны, а также частной жизни).

Статья 29 Конституции РФ декларирует право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»⁵. Однако до сих пор на федеральном, региональном и муниципальных уровнях практически отсутствуют реальные механизмы осуществления этих прав. Более того, согласно некоторым исследованиям, базы данных федеральных ведомств на 95% остаются закрытыми не только для граждан и бизнеса, но и для заинтересованных ведомств⁶. Это серьезно затрудняет реализацию права граждан на народовластие, эффективный контроль деятельности органов власти. Как признает замминистра экономического развития и торговли А.В.Шаронов, «подавляющая часть информации органов государственной власти де-юре не секретна, но фактически недоступна для граждан. Рынок информационных услуг в значительной сфере является «серым», так как не ясно, какую информацию можно предоставлять на легальной основе, а какую – нет. Как следствие, информационные права и свободы граждан не защищены или не могут быть реализованы на практике»⁷.

¹ См.: Навигатор российского интернета. Некоммерческие организации. Под ред. Ю.Е.Поляка. - М.: МГЦНТИ, 2001

² «Российская газета», 9 июля 2004

³ <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

⁴ <http://www.echr.ru/convention/index.htm>

⁵ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

⁶ Ю.Поляк. «Электронная Россия», промежуточные итоги // «Информационные ресурсы России» №2, 2004

⁷ http://www.economy.gov.ru/UnidocFileServlet/FileServlet?unidoc_id=1109921257391&template_id=4

До недавнего времени одним из немногих документов, частично регламентирующих доступ к информации, являлся Кодекс РФ об административных правонарушениях, статья 5.39 которого гласит: «Неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда»⁸. Отметим, что журналистам право на получение информации гарантирует ст.38 закона «О средствах массовой информации»⁹. А проект закона «О праве граждан на информацию» депутатов В.В.Похмелкина и С.Н.Юшенкова, где, в частности, право на информацию признается неотчуждаемым правом человека и гражданина, был отклонен парламентариями в первом чтении¹⁰ как недостаточно проработанный. Содержательный анализ этого и других нереализованных законопроектов опубликовал профессор И.М.Дзялошинский¹¹.

Правительственное постановление от 28 января 2002 года №65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002 - 2010 годы)»¹² не слишком изменило положение, хотя программой предусматривается создание ряда информационных систем как для власти, так и для населения. Однако реальное финансирование программы за первые три года составило менее 13% от запланированного (в прошлом году государство выделило на ФЦП 1,7 млрд руб. вместо первоначально заложенных в программе 12,1 млрд)¹³, да и выделенные деньги расходовались не всегда эффективно, поэтому многие проекты остались на бумаге. Так, к 2004 году должна быть сформирована «единая телекоммуникационная инфраструктура для органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных и некоммерческих организаций, центров общественного доступа к информационным сетям»¹⁴ - излишне говорить, что все это остается благими пожеланиями. Анализ ситуации в стране показывает, что информатизация в основном остается «лоскутной», когда большая часть средств тратится на закупки техники, а не на решение прикладных задач, и носит ведомственный характер. Так, по данным «Роскартографии», территория России была оцифрована различными ведомствами за бюджетные средства четыре раза, причем карты не стыкуются между собой¹⁵. Много вопросов вызывает организация тендеров на выполнение ИТ-проектов. Не лучше обстоит дело и с популяризацией «Электронной России»: опрос ВЦИОМ, проведенный в декабре 2003 г., показал, что 77% опрошенных ничего не знают о программе, а еще 15% «что-то слышали, но не помнят, что»¹⁶. Не приходится многого ждать и от ожидаемой вскоре новой редакции программы.

Не оправдало ожиданий и постановление №98 от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»¹⁷. Исполнители встретили этот документ без восторга, особенно требования доступности сведений о конкурсах на госзакупки, проверках работы органов власти, рабочих поездках чиновников. И по сей день далеко не все ведомства публикуют тексты выступлений руководителей, информацию о готовящихся законопроектах и заключаемых хозяйственных договорах.

Тем временем законодательный вакуум начинает заполняться появляющимися региональными нормативными документами, и среди лидеров здесь оказались власти Ханты-Мансийского автономного округа. Еще в марте 1998 года появился закон ХМАО «Об информационных ресурсах Ханты-Мансийского автономного округа»¹⁸. 4 ноября 2002 г. губернатор округа издал постановление №207 «Об основных направлениях государственной информационной политики Ханты-Мансийского автономного округа на 2003 - 2005 годы»¹⁹. И, наконец, необходимо отметить постановление №156-п от 30 марта 2004 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства и исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в информационных системах общего пользования»²⁰. В этом округе выполнение программы «Электронная Россия» идет не менее успешно, чем в столице.

Кстати, в Москве с 7 октября 2003 г. действует постановление №841-пп «Об обеспечении доступности информации о деятельности Правительства Москвы, городских органов исполнительной власти и городских организаций», а 31 марта 2004 г. принят закон №20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». Среди информации, обязательной для размещения на общедоступных сайтах, теперь значатся не только федеральные и московские законы, указы, постановления, но и сведения о реализации федеральных и городских целевых программ, об официальных мероприятиях, о проектах законов города Москвы, указах мэра города, а также аналитические доклады и обзоры, исследования о деятельности органов исполнительной власти, основные показатели развития городского хозяйства, официальная статистика, биографические данные руководителей и т.д.

⁸ http://www.akdi.ru/pravo/kodeks/text_koap.htm

⁹ <http://www.internews.ru/law/massmedia/massmedia.html>

¹⁰ Стенограмму заседания Госдумы РФ от 23 мая 2002 см. на http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2002/05/23-05_v.htm

¹¹ <http://www.medialaw.ru/indep/6/2/k5.htm>

¹² <http://npa-gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?No=84120>

¹³ «Ведомости», 5 марта 2005

¹⁴ <http://www.e-rus.ru/site.shtml?id=14>

¹⁵ «Ведомости», 12 сентября 2003

¹⁶ <http://www.minsvyaz.ru/img/uploaded/2003122418124134.doc>

¹⁷ <http://npa-gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?No=85528>

¹⁸ http://www.neweco.ru/docs/law/hanty_mansy/18.htm

¹⁹ http://www.admhmao.ru/infopm/law/p_gub207.htm

²⁰ http://www.admhmao.ru/infopm/law/p_prv156.htm

Из других региональных нормативных актов назовем постановление №125 от 2 мая 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Республики Алтай и республиканских органов исполнительной власти», постановление №125 от 2 июня 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти Еврейской автономной области»²¹, постановление правительства Саратовской области №93-п от 26.08.2003 «Обеспечение доступа к информации о деятельности правительства области и органов исполнительной власти области»²², постановление №14-пп от 23.01.2004 «Об обеспечении доступа граждан, организаций к информации о деятельности Правительства Мурманской области и иных органов исполнительной власти Мурманской области», постановление №136 от 10.07.2002 г. об официальном информационном интернет-сервере администрации Архангельской области²³, постановление №216 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности администрации Ростовской области и областных органов исполнительной власти».

Ряд документов появился во исполнение федерального закона №181-ФЗ от 24.11.1995 «О социальной защите инвалидов», а именно его статьи 14 «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации». Это, в частности, постановление №122 от 27.06.2001 об утверждении городской целевой программы «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной сферы на территории г. Магнитогорска на 2002-2006 гг.», постановление № 589 от 24.09.2003 об областной целевой программе «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры на 2004-2005 годы» (Вологда)²⁴, постановление № 363 от 03.08.1999 «О разработке муниципальных программ по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры на территории Челябинской области» и проект аналогичного закона Владимирской области.

Документы, принятые в прошлые годы, как правило, ориентированы на предоставление информационных услуг не столько гражданам, сколько органам государственной власти и местного самоуправления, бюджетным организациям, средствам массовой информации. Примеры: закон от 22.09.1998 №33-ОЗ «О государственных информационных ресурсах Ленинградской области»²⁵, закон от 18.11.1996 № 39-02-ЗМО «Об информационном обеспечении органов государственной власти Мурманской области»²⁶, закон от 27.01.2004 № 993-ОЗ «О государственных информационных ресурсах и системах Вологодской области», закон «Об информационном обеспечении органов государственной власти Смоленской области, избирательной комиссии Смоленской области, органов местного самоуправления Смоленской области». Зачастую даже имеющиеся информационные ресурсы не предназначены для онлайн-пользователей. Весьма симптоматичен диалог на сайте «Вопросы к законодательному собранию Пермской области»²⁷: «Вопрос. Почему в интернете нет возможности просмотра принятых законодательных актов Пермской области, в то время как законодательная деятельность Государственной Думы РФ вполне доступна? – Ответ. При создании официального сайта законодательного собрания Пермской области не ставилось задачи публикации полнотекстовых законов Пермской области. Кроме того, у нас есть партнерское соглашение с фирмой «Консультант-плюс» о ссылке на сайте законодательного собрания Пермской области на их архив документов». И далее: «Как получить доступ к информации по готовым законам Пермской области? - Доступ к информации по принятым законам Пермской области есть во всех территориях Прикамья. Для получения информации в электронном виде Вам необходимо обратиться к правовой справочной системе «Консультант-плюс», а в печатном - в центральные городские или центральные районные библиотеки».

В качестве положительных примеров местного законодательства следует отметить закон № 164 от 6 июля 2002 г. «О порядке предоставления информации органами государственной власти и местного самоуправления Калининградской области»²⁸ и особенно закон №273-ОЗ «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» (принят постановлением Новгородской областной Думы от 28.04.2004 №684-III ОД, подписан губернатором области М.М.Прусаком 11 мая 2004 года). Ряд законопроектов подготовлен специалистами Фонда защиты гласности совместно с администрацией Новосибирской области²⁹. Эти документы хорошо продуманы, отвечают всем современным требованиям, регулируют большинство актуальных ситуаций и могут служить ориентиром для других регионов.

Тем не менее, предстоит еще огромная работа по преодолению цифрового неравенства, созданию новых информационных ресурсов для обеспечения конституционных прав граждан.

В тексте использованы материалы доклада авторов на конференции «Программа ЮНЕСКО “Информация для всех”: всеобщий доступ к информации» (Санкт-Петербург, 2004)

²¹ <http://www.eao.ru/?p=lawnews&newsid=340&phpsessid=946ae920e51d44a61f69450a298498b2>

²² <http://www.saratov.gov.ru/spravka/directives/index.html?p=1&d=43>

²³ <http://www.neweco.ru/docs/law/arhangelsk/136.htm>

²⁴ <http://www.zs.gos35.ru/?k=338>

²⁵ <http://www.neweco.ru/docs/law/spb/33.htm>

²⁶ <http://regions.e-rus.ru/site.shtml?id=283>

²⁷ <http://parlament.perm.ru/ask/>

²⁸ <http://www.medialaw.ru/publications/zip/95/1.htm>

²⁹ См.: Новое информационное законодательство РФ. Под ред. А.К.Симонова. - М.: Медея, 2004