ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СОЗНАНИЯ

С. Е. Гасумова

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

ГАСУМОВА Светлана Евгеньевна — кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной работы юридического факультета Пермского государственного университета, эксперт проекта Всемирного банка «Расширение сферы прозрачности и гражданской активности на местном уровне» (e-mail: svetagasumova@ya.ru).

Аннотация. *В статье выявлен ряд противоречий в обеспечении гражданам доступа к информационным ресурсам социальной сферы в России, не позволяющих эффективно использовать возможности информационных технологий в оптимизации жизнедеятельности. Особое внимание уделено формированию интернет-ресурсов органов власти.*

Ключевые слова: *интернет-ресурсы органов власти, информационная открытость органов власти, информационная политика, информационное законодательство, информация, информирование граждан.*

.

Анализ официальных документов свидетельствует, что российское законодательство вроде бы достаточно прогрессивно и содержит многочисленные гарантии доступа граждан к информации. Прежде всего, согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом[1]. Однако об этом мало кому из-

[1] Конституция РФ. -М. : Проспект, 2011. Ст. 29. Ч. 4.

вестно. По данным Института развития свободы информации[1], лишь 55% населения России знают о том, что право на доступ к информации закреплено в законодательстве, 28,4% находятся в неведении и 16,6% убеждены, что такого права нет. А это значит, что почти половина россиян в случае нарушения этого права попросту не осознают произошедшего и не смогут грамотно защитить свои права. Характерно также, что только 11,1% россиян полагают, что их право на доступ к информации соблюдается полностью, 61,7% — что соблюдается частично и 14% — что не соблюдается.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, 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[2]. То есть именно на орган власти, который обладает информацией, непосредственно затрагивающей права и свободы конкретного лица, возложена конституционная обязанность не только ознакомить это лицо с такой информацией по его запросу (реактивный способ), но и создать такие условия, при которых это лицо будет уведомлено о том, что в органе власти имеется такая информация (проактивный способ).

Также мало кому известно, что в соответствии со ст. 8 федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[3] граждане имеют право: не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) этих органов, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации об их деятельности; и даже требовать возмещения вреда, причинённого нарушением права на доступ к информации.

С 1 января 2010 г. законодательство России обязало абсолютно все органы власти размещать информацию о своей деятельности (чёткий перечень такой информации содержит 29 пунктов) на официальных сайтах в сети интернет[4]. Причём обязательно указание адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. Больше того, в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных

[1] Национальный доклад «О доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации» 2009 г. / Институт развития свободы информации, Фонд свободы информации [Электронный ресурс] // www.svobodainfo.org.

[2] Конституция РФ. — М. : Проспект, 2011. Ст. 24. Ч. 2.

[3] Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // Справочная правовая информационная система «КонсультантПлюс».

[4] Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // Справочная правовая информационная система «КонсультантПлюс».

органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах) в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации должны специально создаваться пункты подключения к сети интернет (ст. 10, 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Что происходит на практике? К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время на уровне субъектов РФ, а тем более на муниципальном уровне эти требования законодательства пока выполняются далеко не в полном объёме. Интересно, что впервые обязанность размещать информацию в сети интернет была введена в России в 2003 г. только для Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Однако даже они зачастую лишь в принудительном порядке на основании судебных решений создавали либо дорабатывали содержание своих сайтов. К примеру, в 2004 г. суд обязал Министерство труда и социального развития (в настоящее время — здравоохранения и социального развития) привести в соответствие с законодательством содержание официального сайта. В марте 2005 г. решением суда по иску Института развития свободы информации Федеральная служба по труду и занятости и Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию были обязаны разместить на своих сайтах всю необходимую информацию[1]. Основным аргументом органов власти в неисполнении требований законодательства являлось отсутствие в штатном расписании специалистов по ведению сайтов. Сегодня эта же проблема ярко проявилась на муниципальном уровне.

Как отмечают эксперты, к сожалению, даже создав собственные сайты, большинство органов власти ограничиваются формальным исполнением нормативов: заводят доменное имя, размещают там эмблему службы и фотографию её здания, пускают по левой колонке несколько ссылок с не требующей обновления информацией. Получается, что вместо социально значимой информации органы власти зачастую стремятся распространить информацию о своей социальной значимости. Кроме того, на сайтах часто отсутствует либо не оперативна обратная связь; отсутствуют интерактивные разделы, в рамках которых посетители могли бы общаться и решать текущие проблемы (гостевая книга, конференция, форум); контент не соответствует потребностям и интересам целевой аудитории пользователей и отсутствует оперативное администрирование.

Налицо первое противоречие между прогрессивно формирующимися, декларируемыми в официальных документах гарантиями доступа граждан к информации и отсутствием реального механизма обеспечения этого

[1] *Телехов М.* Парад эмблем: почти все органы федеральной исполнительной власти обзавелись сайтами // Российская газ. — 2006, 27 янв.

доступа, вызывающее, судя по эмпирическим данным, резко негативную оценку населением собственных информационных прав и свобод.

Отсутствие у большинства граждан возможностей реализовать своё конституционное право искать и получать информацию, необходимую им в повседневной жизни, существенно сдерживает их общественную активность, с одной стороны, и позволяет недобросовестным деятелям создавать антиобщественные настроения, с другой. Это говорит о том, что гарантии доступа к государственным информационным ресурсам на практике зачастую приобретают декларативный характер и требуют разработки более действенного механизма их реализации. Большинство граждан России пока не имеют возможностей ознакомиться с информацией, определяющей их права и обязанности и регулирующей их поведение в повседневной жизни с минимальными затратами сил, времени и средств.

Здесь возникает новая проблема: если требования законодательства всё-таки будут соблюдены и в России, к примеру, действительно заработает электронное правительство, то как обеспечить равные права граждан в пользовании его услугами в условиях неравного доступа социальных групп к информационным технологиям? Ведь по оценкам фонда «Общественное мнение», пока всего 43% населения России являются пользователями сети интернет на начало 2011 г.[1]

Попытка решить эту проблему была осуществлена в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002 — 2010 годы)». По всей стране на почтах были созданы пункты подключения к сети интернет (проект «КиберПочт@»). Однако пока эти пункты практически не пользуются спросом у населения и чаще всего пустуют. Кроме того, зарубежная практика показывает, что подобные пункты общественного доступа в интернет должны быть бесплатными, вот тогда удастся вовлечь в процесс информатизации малообеспеченные социальные группы.

Совершенно новое направление в информировании населения — это создание интернет-порталов государственных услуг. С принятием федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[2] в России запущен этот механизм без преувеличения революционных изменений в области электронного взаимодействия органов власти с населением, который обязательно коснётся повседневной жизнедеятельности граждан. Государственные и муниципальные услуги теперь должны в обязательном порядке предоставляться населению в электронной форме. Чтобы узнать, какие именно услуги предоставляет конкретный

[1] Интернет в России: бюллетень Фонда «Общественное мнение». Вып. 32. 2010-2011. Зима. URL: http//www.fom.ru.

[2] Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // Справочная правовая информационная система «КонсультантПлюс».

орган власти, достаточно будет ознакомиться на его официальном сайте с административными регламентами — такими нормативными правовыми актами, которые устанавливают порядок и стандарт предоставления услуг.

В законе сформулированы функции единого портала государственных и муниципальных услуг. Он должен обеспечивать доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах; доступность для копирования и заполнения в электронной форме запроса и иных необходимых документов; возможность подачи запроса и иных необходимых документов; возможность получения сведений о ходе его выполнения; с 1 июля 2011 г. — возможность получения заявителем с использованием информационно-телекоммуникационных технологий результатов предоставления государственной или муниципальной услуги (если это возможно сделать в электронной форме); возможность уплаты государственной пошлины дистанционно в электронной форме.

Единый портал государственных и муниципальных услуг на федеральном уровне в России уже создан в 2010 г. по адресу http://gosuslugi.ru/. Он имеет удобный интерфейс, достаточно прост в использовании. Для получения возможности взаимодействия с органами власти посредством этого портала пользователю необходимо пройти идентификацию — «создать личный кабинет», указав при этом свои персональные данные и таким образом зарегистрировавшись и получив индивидуальный пароль для входа в портал. На портале государственные услуги предлагаются двум группам заявителей: физическим и юридическим лицам, что полностью соответствует законодательным требованиям. Чтобы найти необходимую услугу, можно воспользоваться тремя классификаторами: по категориям («Гражданство, регистрация, визы», «Семья», «Социальное обеспечение», «Некоммерческие организации» и др.), по ведомствам и по жизненным ситуациям («Выход на пенсию» и прочее). Также имеется функция поиска. На портале предусмотрена возможность оставить своё мнение о его работе, поучаствовать в блоге, указан телефон горячей линии для консультаций пользователей по работе портала. В правом фрейме сайта выведены наиболее популярные у заявителей государственные услуги.

Другое дело, что население пока практически не информировано о существовании описанного интернет-портала и мало готово к его использованию. Необходимы мероприятия по его популяризации, опять же бесплатное обучение отдельных социальных групп навыкам пользования порталом, в идеале — обеспечение бесплатного доступа через сеть сенсорных мониторов, установленных в общественных местах (торговых центрах, аптеках, больницах и др.). Примеры использования подобных терминалов в России уже есть. Возможно, для того, чтобы эти инновации вошли в обиход в российском обществе и стали понятны всем (в первую очередь — пожилым людям, гражданам с низким уровнем образования,

жителям сельской местности), государству нужно будет провести разъяснительную работу: широко и доступно обсудить их в средствах массовой информации, распространить в общественных местах брошюры на простом, «обывательском» языке.

В зарубежной практике опыт функционирования электронных правительств несколько опережает российский. Еще в 2006 г. «электронное правительство» США («Официальный правительственный веб-портал» сайтов федеральных, штатных и местных органов власти http://www.First-Gov.gov/) уже предоставляло свыше 1 тыс. электронных услуг, условия для интерактивного диалога в режиме реального времени. Канадский правительственный веб-портал http://www.canada.gc.ca/ также предоставлял централизованный доступ почти к 1 тыс. государственных программ и услуг. В Великобритании за годы существования «электронного правительства» число государственных служащих снизилось с 750 тыс. (в 1976 г.) до 475 тыс. чел. (в 2004 г.). Но самое главное — создание таких систем резко повысило качество и оперативность информационного обслуживания населения по самым разнообразным направлениям повседневной жизни и деятельности (процедуры регистрации юридических документов, информация по судебному делопроизводству, доступ к автоматизированному каталогу местной библиотеки и т. п.). На правительственном портале «Великобритания он-лайн» http://www.open.gov.uk/ государственные учреждения предоставляют гражданам электронный доступ ко всем формам документов, их заполнению с использованием технологии электронно-цифровой подписи. Причём до 40% операций производятся в интернете в нерабочее для правительственных чиновников время, что удобно для граждан[1].

Отсутствием интересных, полезных и важных для населения интернет-ресурсов обусловлены довольно низкие темпы роста числа пользователей Всемирной сетью в нашей стране, если сравнивать их с распространением мобильных телефонов. По количеству владельцев мобильных телефонов мы вполне соответствуем западноевропейским нормам. Следовательно, если у населения есть возможность массово пользоваться мобильной связью, компьютеры и интернет себе тоже смогли бы позволить. Не происходит этого, очевидно, потому, что нет такой потребности. Даже когда компьютеры есть, их возможности используются далеко не всеми. То есть нужна ценная информация, для доступа к которой требовались бы компьютер и соединение с интернетом. Этой информации всё ещё недостаточно.

Исследование Института развития свободы информации[2] показало, что россиянам не хватает своевременной, полной и достоверной информа-

[1] *Ирхин Ю.В.* «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социс. — 2006. — № 1. — С. 73-82.

[2] Национальный доклад «О доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации» 2009 г. / Институт развития свободы информации, Фонд свободы информации. URL: http//www.svobodainfo.org.

ции о здравоохранении, о социальном положении и социальной защите, по вопросам прав человека, о бытовом и коммунальном обслуживании, о пенсионном обеспечении, о состоянии окружающей среды, экономики, о формировании и расходовании бюджетных средств.

Соответственно, выделим третье противоречие между обширностью и разнообразием электронных информационных ресурсов и несоответствием их содержания информационным потребностям социальных групп, обусловливающее слабую активность индивидов в овладении и использовании информационных технологий, низкую эффективность взаимодействия населения с органами власти.

Таким образом, проведённый анализ показал существование ряда частных проблем и противоречий в обеспечении доступа населения к информационным ресурсам в России и позволил в качестве вывода сформулировать более общее противоречие между довольно острой потребностью населения в информировании по вопросам жизнедеятельности и недостаточно эффективным процессом формирования информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним.

Список литературы

1. Ирхин Ю. В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социс. — 2006. — № 1.

2. Национальный доклад «О доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации» 2009 г. / Институт развития свободы информации, Фонд свободы информации [Электронный ресурс] // www.svobodainfo.org.

© С. Е. Гасумова, 2011