

Султанов Е. Б.,  
заведующий кафедрой конституционного  
и административного права  
Казанского федерального университета,  
кандидат юридических наук, доцент

### ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ОСНОВА ВЛИЯНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Объем понятия «транспарентность» столь огромен, что следует сразу оговориться – речь пойдет исключительно о правовых основах этого явления.

За последние два десятилетия на уровне Российской Федерации принято большое количество законов и иных нормативных правовых актов, которые регламентировали процесс открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако, как ни парадоксальным это покажется, первым в ряду этих законов следует назвать Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>1</sup>. Этот закон содержит основополагающие нормы, которые определяют параметры ограничений доступа к информации о деятельности органов публичной власти, если эта информация отнесена к государственной тайне.

На основе этого закона был принят Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 года №1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» (в ред. от 26.09.2013 г.)<sup>2</sup>, который определяет перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, принципы и порядок отнесения сведений к государственной тайне, а также порядок засекречивания и рассекречивания таких сведений.

Существует весьма распространенное мнение, что засекречивание сведений о деятельности органов государственной власти является самым большим злом для развития демократии в Российской Федерации.

<sup>1</sup> Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 21.12.2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 октября 1997 г., № 41, ст. 4673.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» (в ред. от 26.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г., № 49, ст. 4775.

Автор этих строк также пережил определенный период романтизма в отношении пределов государственной тайны.

Современный этап развития международных отношений заставляет более глубоко взглянуть на эту крайне важную проблему. Информационная война, которая осуществляется в отношении России, в связи с Крымом и юго-востоком Украины, наглядно демонстрирует, что в условиях двойных стандартов чрезмерная открытость информации о деятельности органов государственной власти не всегда является благом.

Информацию о деятельности органов государственной власти можно использовать как во благо, так и против российского государства, равно как во благо и во вред российскому обществу и каждому гражданину. В 2000 году была принята Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895<sup>1</sup>. В ней под информационной безопасностью понимается защищенность национальных интересов на основе сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Пределы засекречивания информации о деятельности органов публичной власти исторически весьма подвижны. В этой связи, на наш взгляд, имеет смысл провести анализ возможности судебного обжалования нормативных правовых актов о закрытии сведений, если эти сведения, по мнению гражданского общества, представляют особый общественный интерес.

Становление и развитие транспарентности в Республике Татарстан имеет несколько достаточно самостоятельных этапов.

Этап возникновения этого понятия обычно связывают с принятием Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> и Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент. (№ 187).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I), ст. 3448.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 февраля 2009 г. № 7, ст. 776.

В Республике Татарстан были приняты Постановление Кабинета Министров РТ от 31.12.2009 №919 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Кабинета Министров Республики Татарстан и исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан»<sup>1</sup>, а также Постановление КМ РТ от 08.12.2012 №1068 «Об утверждении Примерного порядка предоставления информации о деятельности исполнительного органа государственной власти Республики Татарстан пользователю информацией по его запросу»<sup>2</sup>.

На этапе становления транспарентности была предпринята попытка очертить виды и объем информации, а также способы доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Можно, а может быть, и нужно весьма критически оценить эту попытку, но, главное, она положила начало процессу дальнейшего расширения видов и объема информации. Ещё один важный вывод: пришло осознание того, что главным способом доступа к информации о деятельности органов публичной власти является развитие информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет».

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года<sup>3</sup> поставлена задача обеспечить прозрачность и понятность действий органов государственной власти, создать систему раскрытия ключевой информации, собираемой для нужд государственного управления, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», включая существенное расширение объема открытых данных, предоставляемых в свободное пользование гражданам, обществу и бизнесу.

Открытость органов публичной власти на основе расширения базы открытых данных, выставляемых в сети «Интернет», есть одно из проявлений транспарентности, но, на наш взгляд, не самое важное.

<sup>1</sup> Постановление КМ РТ от 31.12.2009 №919 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Кабинета Министров Республики Татарстан и исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 03.02.2010, №4, ст. 0149.

<sup>2</sup> Постановление КМ РТ от 08.12.2012 №1068 «Об утверждении Примерного порядка предоставления информации о деятельности исполнительного органа государственной власти Республики Татарстан пользователю информацией по его запросу» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 21.12.2012, №94, ст. 3114.

<sup>3</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. (утв. Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.) // Текст основных направлений официально опубликован не был.

Конечно, на основании Постановления КМ РТ от 27 августа 2013 г. № 603 «О создании единой государственной системы отчетности «Отчеты ведомств» информационного портала «Открытый Татарстан»<sup>1</sup> можно получить много информации о деятельности органов исполнительной власти из единой государственной системы отчетности.

Следующий серьезный шаг в этом направлении делает Постановление КМ РТ от 20 января 2014 г. № 24 «Об утверждении Государственной программы Республики Татарстан по повышению эффективности бюджетных расходов на 2014–2016 годы»<sup>2</sup>, которое предусматривает механизмы максимальной открытости и доступности к информации о финансовой деятельности органов исполнительной власти.

Тем не менее, по нашему мнению, расширение видов и объемов доступной информации о деятельности органов публичной власти – это только предпосылка для влияния гражданского общества на деятельность органов публичной власти в Республике Татарстан.

Право знать не означает право влиять.

Первым направлением привлечения гражданского общества к деятельности органов публичной власти стала нормотворческая деятельность.

На федеральном уровне отметим постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»<sup>3</sup> и постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения

<sup>1</sup> Постановление КМ РТ от 27 августа 2013 г. № 603 «О создании единой государственной системы отчетности «Отчеты ведомств» информационного портала «Открытый Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, № 68, 13 сентября 2013 г.

<sup>2</sup> Постановление КМ РТ от 20 января 2014 г. № 24 «Об утверждении Государственной программы Республики Татарстан по повышению эффективности бюджетных расходов на 2014–2016 годы» // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, № 13, 18 февраля 2014 г.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (в ред. от 3 сентября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 сентября 2012 г. № 36, ст. 4902.

на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»<sup>1</sup>, которые расширили участие гражданского общества в нормотворческой деятельности.

Закон РТ от 14.10.2005 № 103-ЗРТ (ред. от 06.11.2013) «Об Общественной палате Республики Татарстан»<sup>2</sup> закрепил право и необходимость участия гражданского общества в нормотворческой деятельности органов публичной власти.

Дальнейшее развитие это право получило в Постановлении КМ РТ от 25.06.2008 № 445 «Об обязательном проведении публичной независимой экспертизы проектов законов Республики Татарстан в бюджетной и налоговой сферах»<sup>3</sup>.

Отметим также Постановление КМ РТ от 31.12.2012 № 1182 (ред. от 22.07.2013) «Об утверждении Порядка публичной оценки регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан, принимаемых (издаваемых) исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан» (вместе с «Положением об Экспертном совете по оценке регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан»)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» (в ред. от 15 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 37, ст. 4997.

<sup>2</sup> Закон РТ от 14.10.2005 № 103-ЗРТ (ред. от 06.11.2013) «Об Общественной палате Республики Татарстан» // «Ведомости Государственного Совета Татарстана». – 2005. – № 10 (I часть). – Ст. 836.

<sup>3</sup> Постановление КМ РТ от 25.06.2008 № 445 «Об обязательном проведении публичной независимой экспертизы проектов законов Республики Татарстан в бюджетной и налоговой сферах» // «Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти», 23.07.2008, № 28, ст. 1080.

<sup>4</sup> Постановление КМ РТ от 31.12.2012 № 1182 (ред. от 22.07.2013) «Об утверждении Порядка публичной оценки регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан, принимаемых (издаваемых) исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан» (вместе с «Положением об Экспертном совете по оценке регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан») // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 19.02.2013, № 14, ст. 0497.

Другим направлением воздействия гражданского общества на деятельность органов публичной власти следует признать участие общественности в разработке стратегии развития РФ и субъектов РФ.

Участие гражданского общества в стратегии развития Республики Татарстан предусмотрено Постановлением КМ РТ от 31 декабря 2012 г. №1199 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и перечня государственных программ Республики Татарстан»<sup>1</sup>.

Ещё одним направлением влияния гражданского общества на деятельность органов публичной власти является оценка эффективности деятельности органов публичной власти.

Для примера сошлемся на постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. №1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»<sup>2</sup>.

В качестве общего вывода отметим, что транспарентность – это не только открытость и доступность информации о деятельности органов публичной власти. Это – гарантированная возможность участия гражданского общества в деятельности органов публичной власти.

---

<sup>1</sup> Постановление КМ РТ от 31 декабря 2012 г. №1199 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и перечня государственных программ Республики Татарстан» (ред. от 31 декабря 2013) // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, № 7, 25 января 2013 г.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. №1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 51, ст. 7219.