

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ СТАНДАРТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ¹

© 2011 г. Эльвира Владимировна Талапина²

Краткая аннотация: статья посвящена обоснованию открытости государственного управления как важного принципа деятельности органов публичной власти, что одновременно является превентивной антикоррупционной мерой. Автором предлагается в соответствии с Федеральным законом “О противодействии коррупции” сформулировать антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении, последовательно реализовав его в нормах законодательства. Данный стандарт включает следующие компоненты: прозрачность и открытость государственного управления как общественно значимого процесса; свободу и прозрачность информационного обмена в государственном управлении; обеспечение качества правовой информации, в том числе исключение ее коррупциогенности; создание специальных антикоррупционных информационных режимов; постоянное информирование о состоянии коррупции.

Annotation: this article highlights a transparency of public government as important principle of activity of public power bodies and as a preventive anticorruption measure. According to the Federal Law “On fighting corruption” the author formulates the anticorruption information standard in the public government which must be realized in the legislation. This standard includes components: transparency and openness of the government; freedom and transparency of the information exchange; maintenance of the legal information quality including the anti-corruption expertise; special anticorruption information measures; constant informing process about the corruption level.

Ключевые слова: информация, коррупция, государственное управление, открытость и прозрачность, деятельность органов власти.

Key words: information, corruption, state government, transparency and openness, activity of public power bodies.

Открытость информации в государственном управлении

Распространенность коррупции в нашей стране на всех уровнях власти и в сфере оказания услуг подвигает к поиску нестандартных решений противодействия ей. Наряду с репрессивными мерами детальной проработки и реализации требуют профилактика коррупции, реформа государственного аппарата, воспитание антикоррупционного правосознания. Немаловажную роль в этом может сыграть правильная информационная политика, в которой применительно к процессу государственного управления выделяется такой принцип, как открытость информации.

Открытость информации в государственном управлении “вплетена” в прозрачное функционирование органов публичной власти. Следует отметить, что принцип публичности и открытости деятельности органов власти до сих пор еще не занял своего достойного места в российском законодательстве. Чаще всего он замещается более узким

по сфере применения принципом гласности. Например, указанным принципом руководствуется в своей деятельности Правительство РФ (Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.³).

В Конституции РФ принцип открытости закреплён только по отношению к судебному разбирательству (ст. 123). Тем не менее этот принцип можно обнаружить в некоторых отраслевых законах: открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами (Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.⁴), открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27 мая 2003 г.⁵). Приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государствен-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ – проект № 09-03-00255а.

² Старший научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: talapina@mail.ru; моб. тел.: 8-926-203-45-77).

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 г.⁶). Наконец, публичность и открытость деятельности органов власти является одним из основных принципов противодействия коррупции (ст. 3 Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.⁷).

От такой децентрации принцип открытости власти почти в каждом нормативном акте обретает собственное наполнение, то концентрируясь на обязанности проведения открытых конкурсов, то ограничиваясь популяризацией информации о деятельности органов власти, то смещая акцент на “активного” гражданина, который обязан предпринять самостоятельные действия, дабы “выудить” информацию из органа власти. Последний подход особенно выгоден не только коррумпированной, но и просто ленивой бюрократии.

В науке существует более широкий подход к проблеме доступа к информации, не столько освещающий реализацию права гражданина на получение информации, но обосновывающий активность самой власти в раскрытии информации о своей деятельности. Под информационной открытостью органов власти понимают такую организацию их деятельности, при которой гражданам, их объединениям, коммерческим структурам, другим государственным и муниципальным органам обеспечивается возможность получать необходимую и достаточную информацию об их деятельности, принимаемых решениях и другую общественно значимую информацию при соблюдении установленных законодательством ограничений⁸.

Предлагается также различать право на информацию и право на доступ к информации. По мнению ряда ученых, Федеральный закон “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г.⁹ (далее – Закон о доступе к информации) свел проблему права на информацию в его конституционном содержании только к праву доступа к информации,

что негативно отразится на его системной связи с другими законами¹⁰.

Употребление терминов “открытость” и “прозрачность” и даже “гласность” как синонимов характерно и для науки, и для законодательства. Так, в ст. 36 Бюджетного кодекса РФ обозначен принцип прозрачности (открытости). И все же некоторые ученые проводят различие между открытостью и прозрачностью. “Открытость подразумевает наличие в системе правоотношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических сил. Прозрачность же характеризуется максимально возможной доступностью информации о деятельности управленческого аппарата и формированием жесткого механизма общественного воздействия на сферу частного и государственного администрирования посредством представительских институтов”¹¹. Прозрачность и открытость государственных органов считаются неотъемлемыми признаками их демократичности¹².

Рассмотрение открытости информации как превентивной антикоррупционной меры обусловлено тем, что посредством этого обеспечивается контроль общества за функционированием государственного аппарата, выполнением запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих, участие гражданского общества в принятии управленческих решений. Это отвечает новому взгляду на современную организацию государственной власти и роль государства в регулировании общественных отношений, что во многих странах именуется политикой “нового государственного менеджмента”. Обеспечение открытости информации в целом делает сам процесс государственного управления более прозрачным, а в конкретных правоотношениях государственных и негосударственных субъектов – еще и устраняет возможности коррупционных сделок по поводу информации (если информация доступна всем, нет смысла ее “продавать”).

В качестве превентивной антикоррупционной меры открытость информации имеет общее значение – в обеспечении открытости информации о

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

⁸ См.: Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М., 2007. С. 150, 151.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

¹⁰ См.: Бачило И.Л. Свободный доступ к информации и Интернет // Информационное общество. 2000. № 4. С. 42–44.

¹¹ Чуклинов А.Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления // http://transparency.org.ru/CENTER/DOC/article_01.doc

¹² См.: Зайцева Г.А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.

государственном управлении вообще и специальное – при осуществлении информационного обмена между органами публичной власти и частными лицами. Эти направления требуют сочетания различных мер обеспечения – от закрепления законодательных принципов до создания специальных информационно-правовых режимов.

Информационная составляющая противодействия коррупции

Специализированные акты в сфере противодействия коррупции уделяют достаточно внимания информационной составляющей. Так, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. выделены три направления в противодействии коррупции, связанные с информацией:

- 1) ст. 9 “Публичные закупки и управление публичными финансами” предусматривает:
 - а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок; б) установление (заблаговременно) условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов и их опубликование;
- 2) ст. 10 “Публичная отчетность” – меры для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и в надлежащих случаях процессам принятия решений, в том числе:
 - а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать в надлежащих случаях информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения; б) упрощение административных процедур в надлежащих случаях для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; в) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации;
- 3) ст. 13 “Участие общества” – участие общества должно укрепляться при помощи

таких мер, как: а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации; в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; г) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Федеральный закон “О противодействии коррупции” затрагивает как чисто информационный аспект (комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; обмен информацией по вопросам противодействия коррупции с международными организациями, обеспечение независимости средств массовой информации), так и специализированные информационные механизмы: обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; опубликование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих.

Национальная стратегия противодействия коррупции (утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г.¹³) уточняет информационные мероприятия. Необходимо внедрить в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления инновационные технологии, повышающие объективность и обеспечивающие прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающие межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг.

Таким образом, в нормативных актах содержатся отдельные элементы противодействия коррупции с информационной составляющей, что, однако, не представляет из себя никакой системы.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

Антикоррупционный стандарт – понятие и содержание

Само понятие антикоррупционного стандарта впервые использовано в Модельном законе “Основы законодательства об антикоррупционной политике” (принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ – Постановление от 15 ноября 2003 г.¹⁴): антикоррупционные стандарты – единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. В этом же ключе в Федеральном законе “О противодействии коррупции” предусматривается такое направление деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, как “введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области”.

Опираясь на приведенные определения, можно охарактеризовать антикоррупционный информационный стандарт как систему межотраслевых гарантий, запретов и ограничений, определяющих значение информации в антикоррупционной политике государства. Данный стандарт должен быть реализован в конкретных правовых нормах.

Вышесказанное позволяет выделить следующие составные части антикоррупционного информационного стандарта:

прозрачность и открытость государственного управления как общественно значимого процесса;

свобода и прозрачность информационного обмена в государственном управлении;

обеспечение качества правовой информации, в том числе исключение ее коррупциогенности;

создание специальных антикоррупционных информационных режимов;

постоянное информирование о состоянии коррупции.

Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, прозрачность и открытость государственного управления как общественно значимого процесса. Прозрачность необхо-

димо обеспечить как в организационном, так и в функциональном плане. Сама организация государственного аппарата должна прежде всего быть прозрачной, что означает проведение открытых конкурсов при наборе на государственную гражданскую и муниципальную службу, обязательное предварительное декларирование доходов будущих государственных служащих, а по ряду должностей – и членов их семей. Декларирование доходов гражданами, претендующими на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусмотрено ст. 8 Федерального закона “О противодействии коррупции” и повторяется в ст. 20 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.¹⁵ и ст. 15 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.¹⁶ Соответствующий перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержден Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г.

К сожалению, исключительность или хотя бы приоритет конкурсного отбора служащих не закреплены в российском законодательстве. Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” определяет, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на госслужбу и замещения вакантных должностей госслужбы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривается другой порядок поступления на госслужбу и замещения вакантных должностей государственной службы (ст. 11).

В ст. 22 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” установлено, что “поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение граждан-

¹⁴ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2004. № 33. С. 225–260.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

ским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей”. Этой же статьей поименованы случаи, в которых не требуется проведения конкурса, что позволяет судить о его неприменении к руководящим и младшим должностям, при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Что касается муниципальной службы, то проведение конкурса всецело зависит от усмотрения работодателя. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы (ст. 17 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”).

Прозрачность организации государственного аппарата означает также закрепление информационных прав и обязанностей служащих в их должностных регламентах, особенно касающихся работы со служебной информацией.

Принципу открытости должна быть подчинена и сама деятельность государственных и муниципальных служащих, что напрямую вытекает из ее публичного характера и значения. Разумеется, здесь многое зависит непосредственно от характера и сферы деятельности того или иного органа власти. Представительным органам необходимо переходить к открытости заседаний и возможности любого желающего присутствовать при работе парламента. Пока же Регламент Государственной Думы ФС РФ под открытостью заседаний понимает их освещение в средствах массовой информации (ст. 37: заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации). Даже парламентские слушания открыты для представителей СМИ, общественных объединений и общественности лишь “как правило” (ст. 65 Регламента).

Между тем открытые заседания возможны и в работе исполнительной власти, тем более что Закон о доступе к информации не делает различий между присутствием на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государствен-

ных органов и коллегиальных органов местного самоуправления в зависимости от представительного или исполнительного характера (ст. 15).

Федеральный закон “О противодействии коррупции” в числе основных направлений по повышению эффективности противодействия коррупции называет обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Открытые заседания судов предусмотрены процессуальным законодательством и подтверждены Федеральным законом “Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации” от 22 декабря 2008 г.¹⁷ Немаловажно, что квазисудебная деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях также должна быть открытой (ст. 24.3 КоАП РФ).

Особо стоит вопрос о введении публичной отчетности органов власти. Акцент смещается в сторону обязания власти быть подотчетной обществу, что вносит несомненный вклад в противодействие коррупции. Для осуществления публичной отчетности должны использоваться всевозможные способы: опубликование в СМИ, издание брошюр, размещение на официальных сайтах.

В ряде случаев необходимо обеспечить прозрачность и самого процесса принятия управленческих решений. Это наиболее слабое звено в деятельности российской власти, поскольку сам процесс принятия решений нормативно мало урегулирован, их мотивировка зачастую непонятна. Типизация административных процедур, могущая воплотиться в отдельном законе, движется плохо, поскольку она “связывает” власть. Тем не менее можно наблюдать отдельные элементы, позволяющие осветить сам управленческий процесс и позволить повлиять на него общественности. Это и парламентские слушания, и деятельность научно-консультативных советов, комиссий при ведомствах, и консультации с бизнес-объединениями перед принятием решений. Есть и более специальные механизмы, применяющиеся при принятии решений в отдельных сферах: публичные слушания, предусмотренные в Градостроительном кодексе РФ, Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.

от 6 октября 2003 г.¹⁸, Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.¹⁹, Федеральном законе “О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг” от 5 марта 1999 г.²⁰, а также общественные слушания, предусмотренные Земельным кодексом РФ.

Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.²¹ относит к принципам защиты прав открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в отдельных нормативных актах можно найти проявления или даже элементы режима прозрачности государственного управления, но важность этого постулата такова, что достойна закрепления в качестве нормативного принципа. Это будет означать, что обеспечение прозрачности государственного управления является делом государства, т.е. обязанностью государственных и муниципальных органов власти, а сама власть подконтрольна обществу. Закрепление такого принципа несет превентивную антикоррупционную нагрузку.

Обобщая, отметим следующие принципиальные элементы прозрачности и открытости государственного управления:

открытость информации о системе государственного управления и государственной и муниципальной службы;

свободный доступ на государственную и муниципальную службу на конкурсных началах;

открытость информации о деятельности органов власти, включая опубликование правовых актов, публичную отчетность органов, открытые заседания, освещение административного процесса принятия решений, обнародование результатов деятельности органов как нормативного, так и индивидуального характера (судебные и административные решения), прозрачность и доступность информации об управлении государственными расходами²² и пр.;

использование информационных технологий для освещения деятельности органов власти и “электронизация” административных процедур;

судебная защита прав граждан и организаций при осуществлении государственного управления.

Во-вторых, свобода и прозрачность информационного обмена в государственном управлении. Оборот информации между государством и частными лицами охватывает как предоставление информации государством гражданам и организациям (1), так и сбор информации самим государством от частных субъектов (2). Первое направление основано на реализации права на доступ к информации, который осуществляется в разных правовых режимах. Так, доступ к социально значимой информации подчинен режиму публичного права, а предоставление информации по запросам частных лиц – и публичному, и частному. Несмотря на положительное значение, Закон о доступе к информации имеет недостатки, отмеченные экспертами. В первую очередь – отсутствие фиксации четкой обязанности для каждого органа власти размещать в Интернете все без исключения сведения, которые не относятся к информации ограниченного доступа, а также наличие оценочных категорий. Например, пользователю предоставляется на бесплатной основе информация, “затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией” (п. 3 ст. 21), но какая информация может затрагивать права и обязанности, а какая – нет, неясно²³.

²² См.: Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. № 1.

²³ См.: Швердяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

Циркулирование информации часто подвержено коррупционным рискам, ибо сама информация зачастую становится товаром. Здесь важно задать единообразные правила и следить за их выполнением. Одним из главных, представляется, должна стать презумпция открытости информации, в условиях которой перечень информации ограниченного доступа может устанавливаться только законом.

Чаще всего информация из государственных реестров предоставляется на платной основе. В этом случае возможны самые разнообразные коррупционные проявления, например установление возможности дифференциации стоимости информации. Необходимы общий механизм по доступу к информации из государственных реестров с обеспечением равного доступа, устранением незаконных конкурентных преимуществ, а также разработка режимов доступа (общий и по запросам) в зависимости от вида информации (правовая, экологическая, экономическая, информация о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления).

Введение платы за предоставляемую информацию не должно делать ее недоступной. Именно поэтому в законах часто закрепляется, что плата не должна превышать фактических расходов на изготовление ксерокопии. Вопрос о платности информации был одним из наиболее дискуссионных при обсуждении проекта закона о доступе к информации (напомним, что ст. 22 действующего Закона допускает возможность взимания платы за информацию). Высказано мнение, что, поскольку государственные органы функционируют и создают информацию за счет бюджета, т.е. на средства налогоплательщиков, повторное взимание средств с налогоплательщиков за доступ к информации представляется спорным. Платность информации противоречит в этой части и Рекомендации № REC (2002) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам “Относительно доступа к официальным документам”, согласно которой плата должна быть разумной и не превышать фактических затрат²⁴. Замечание об излишней ориентированности на возмездность информации высказано и Общественной палатой в ходе экспертизы проекта закона²⁵.

Получение информации государством от частных лиц в управленческих целях также подчинено

правилам. Сбор информации самим государством часто связан с реализацией контрольных функций органами публичной власти. Известно, что осуществление контрольной деятельности способно привести к коррупционным проявлениям. Причины могут быть как в неурегулированности статуса контролирующего органа и недостаточной определенности его компетенции, так и в откровенном превышении должностных полномочий служащими. Недаром в этой сфере принимаются специальные законы, такие как Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, которым установлены пределы обращения с информацией для государственных и муниципальных служащих. При проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов; распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для создания действенного механизма контроля за правильностью выполнения возложенных на органы власти полномочий необходимо: 1) четко и однозначно определить полномочия по истребованию информации у частных субъектов; 2) на законодательном уровне урегулировать виды и объем истребуемой информации; 3) расписать механизм реагирования на нарушения, совершенные должностными лицами; 4) установить ответственность должностных лиц за подобные нарушения. Пока что имеются только ст. 140 УК РФ и ст. 5.39 КоАП РФ, которые недостаточны для привлечения к ответственности при более сложных составах нарушений.

Основной коррупционный риск при циркуляции информации – нарушение правил обращения с информацией (если они, конечно, есть). Проблема современного российского периода в том, что эти правила до конца не установлены. Так, режим служебной информации остро нуждается в законодательной регламентации, равно как и более общие вопросы защиты информации.

²⁴ См.: Комарова Т.Ю. Законодательное регулирование доступа к официальной информации в Российской Федерации // В сб.: Теоретические проблемы информационного права. М., 2006. С. 127.

²⁵ См.: <http://www.oprf.ru/files/expert-dop/23a.doc>

Важное значение имеет создание особого информационного режима при предоставлении государственных услуг. В Национальном плане противодействия коррупции первоочередной мерой названо формирование единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг.

В-третьих, обеспечение качества правовой информации, в том числе исключение ее коррупциогенности. В условиях “правовой инфляции”, когда нормативных правовых актов принимается множество, но их исполнение не гарантировано, качество правовой информации приобретает особое значение. Хотелось бы упомянуть положительный опыт ряда стран, связанный с оценкой регулирующего воздействия, посредством которой прогнозируются различные варианты влияния акта на систему общественных отношений.

Стоит упомянуть и систематизацию управленческой информации в виде составления административных регламентов. При всех недочетах этой масштабной работы очевиден ее вклад в дело улучшения качества правовой информации. Здесь используются и новые информационные технологии (имеется в виду попытка апробировать возможность предоставления ряда публичных услуг в электронном виде).

В последнее время одним из способов обеспечения качества правовой информации, или нормативных правовых актов, стала антикоррупционная экспертиза, теперь закрепленная на законодательном уровне (Федеральный закон “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 17 июля 2009 г.²⁶). В ходе антикоррупционной экспертизы в тексте нормативного акта обнаруживаются коррупциогенные факторы, т.е. такие положения, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Постановление Правительства РФ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 26 февраля

2010 г.²⁷ описывает 11 таких факторов. К сожалению, из данной версии правительственного акта исключены те коррупциогенные факторы, которые непосредственно связаны с проблемой открытости информации, предложенные нами в авторской Методике антикоррупционной экспертизы²⁸ и сохранившиеся в Постановлении Правительства РФ от 5 марта 2009 г.²⁹

В частности, нами выделено нарушение режима прозрачности информации: отсутствие норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций. Данный коррупциогенный фактор довольно часто встречается в наших нормативных актах. Например, в Федеральном законе “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” предпринята попытка создать систему раскрытия информации о деятельности контрольных органов, но она замкнута внутри вертикальной системы. Имеется в виду п. 5 ст. 7. Ежегодно органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля в порядке, установленном Правительством РФ, осуществляют подготовку докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представляют указанные доклады в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля и его представление в Правительство РФ. Данная норма ставит сугубо административную цель представления отчетности – раскрытие этих сведений для общественности не предусмотрено. Между тем введение обязанности опубликования как сводного доклада, так и докладов отдельных органов контроля способно обеспечить открытый информационный режим, исключая случаи утаивания нарушений со стороны органов власти. Приведенный пример иллюстрирует коррупциогенный фактор нарушения режима прозрачности информации в части информации о деятельности

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

²⁸ См.: Талатина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) на коррупциогенность нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

органов власти. Следует отметить, что прозрачность информации не возникает сама по себе, она должна обеспечиваться административными процедурами или существованием общественного контроля.

Другая составляющая этого коррупциогенного фактора – порядок получения информации по запросам граждан и юридических лиц – проявляется самым различным образом. Часто эти вопросы попросту обойдены в нормативном акте, оставляя простор для индивидуальных решений или ведомственных инструкций. Иногда закрепляется платность информации, получаемой по запросам, и здесь главный вопрос – обоснованность введения платы, а в случае обоснованности – ее адекватность и соразмерность. В других случаях в нормативном акте может ограничиваться способ доведения информации до сведения граждан. Так, в вышеупомянутом Законе имеется п. 5 ст. 9: утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом. В этом случае использование формулировки “иным доступным способом” как избираемого самим органом власти вида обнародования информации предоставляет широкую свободу выбора и может повлечь ущемление прав предпринимателей на информацию. Причем этот “иной доступный способ” представляет собой альтернативу электронному.

В авторской Методике имеются и другие коррупциогенные факторы, связанные с открытостью информации. Это – отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – отсутствие превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях. Несомненно, среди таких превентивных антикоррупционных норм должны иметь место те, которые определяют правила работы со служебной информацией. Коррупциогенный фактор отсутствия указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов

местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), также имеет информационную составляющую, поскольку осуществлению контроля, как правило, предшествует получение информации.

Таким образом, нарушение правил информационного обмена тесно связано с коррупционными проявлениями. Поэтому при разработке нормативных актов особенно важно закреплять открытость информации и обязывать органы публичной власти раскрывать информацию, не допуская ее засекречивания на ведомственном уровне.

В-четвертых, создание специальных антикоррупционных информационных режимов.

Данную составляющую антикоррупционного стандарта показательно проиллюстрировать примером государственных закупок. Как отмечается в специальных исследованиях, в момент разработки и принятия Закона о госзакупках коррупция воспринималась как главная проблема госзакупок. Наряду с обеспечением прозрачности госзакупок преодолению этой проблемы должны были способствовать максимальная формализация и унификация всех закупочных процедур с резким ограничением возможностей госзаказчика и его сотрудников, проводящих закупки, повлиять на отбор поставщиков. Важным элементом создаваемой системы по борьбе с коррупцией также была ориентация на простые инструменты контроля, что предполагало использование простых процедур закупок, легче поддающихся контролю с позиций регулятора³⁰.

Известно, что открытые информационные режимы препятствуют коррупции. Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” от 21 июля 2005 г.³¹ содержит целую систему норм, обеспечивающих прозрачность заключения такого рода контрактов, а именно:

нормы об информационном обеспечении размещения заказов, предусматривающие размещение информации на официальных сайтах. При этом информация должна быть доступна для ознакомления без взимания платы;

многообразие источников информации, дублирование электронной и печатной информации;

³⁰ См.: Система госзакупок: на пути к новому качеству. Доклад ГУ – ВШЭ / Отв. ред. А.А. Яковлев. М., 2010. С. 6.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105.

приоритет размещения заказа путем проведения торгов с предварительным размещением информационного сообщения;

ведение реестров государственных и муниципальных контрактов и реестров недобросовестных поставщиков в электронном виде с правом общего доступа к ним;

возможность проведения аудио- и видеозаписи при проведении открытых конкурсов и аукционов и др.

Выполнение этих нормативных предписаний способно снизить коррупционные риски при проведении государственных закупок.

Однако в Законе имеются и нормы, не способствующие информационной открытости. Так, во избежание коррупции необходимо сделать процедуру торгов максимально открытой и прозрачной, для чего должно распространяться как можно больше информации о торгах, о ходе их проведения и т.п. В названном Законе предусмотрены все возможные способы распространения информации о закупках как в официальном печатном издании, так и на официальных сайтах. При этом согласно ч. 3 ст. 16 “размещение информации о размещении заказов на официальном сайте не может заменить опубликование такой информации в официальном печатном издании, если опубликование такой информации предусмотрено настоящим Федеральным законом”. Данная норма утратила силу с 1 января 2011 г., тем самым создав неравные условия доступа к данному виду информации. Несмотря на усиливающиеся темпы электронизации России, переходный период сосуществования бумажных и электронных носителей информации необходим. Его продолжительность должна определяться не желаниями или мечтами, а реальной оценкой сложившейся ситуации. Так, расчет композитного индекса готовности регионов России к электронному правительству³² выявил существенный цифровой разрыв в оснащении ИКТ между органами государственной власти и местного самоуправления. Как показывают проведенные расчеты, при сохранении нынешних темпов роста показателей доступа к ИКТ достичь 100% показателей оснащенности органов местного самоуправления удастся по числу персональных компьютеров на 100 занятых к 2019 г., по доступу к Интернету – к 2020 г. При сохранении нынешних темпов роста все органы местного самоуправления получают

свои официальные веб-представительства только к 2110 г.³³!

В-пятых, постоянное информирование о состоянии коррупции в стране и отдельных сферах, привлечение общественности, создание системы общественного контроля за органами власти, международный обмен информацией по противодействию коррупции. Это связано и со свободой СМИ, недаром доступ к информации рассматривается как элемент “информационной свободы”, включающей в себя свободу СМИ³⁴. При этом полной свободы быть не может – необходимо найти баланс информационных интересов государства и гражданского общества, баланс между управляемостью и независимостью, вертикалью власти и горизонталью общества³⁵.

Разумеется, словесно государство демонстрирует намерение открыться для СМИ. Так, Национальная стратегия противодействия коррупции “реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами, в том числе путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции и путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества”.

Однако реализация этих намерений всецело зависит от доброй воли органов власти. Даже Федеральный закон “О противодействии коррупции” не обязывает публиковать сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих (они лишь могут предоставляться для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации). Адаптированность этой формулировки к кампании по борьбе с коррупцией, проходящей разные фазы, очевидна.

³³ См.: Индекс готовности регионов России к информационному обществу. 2007–2008. М., 2009. С. 21.

³⁴ См.: Сектор информационного права Института государства и права РАН. Концепция развития информационного законодательства в Российской Федерации // Гос. и право. 2005. № 7. С. 50.

³⁵ См.: Монахов В.Н. Средства массовой информации: камо грядеши // В сб.: Проблемы информационного права / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 118.

³² См.: Шапошник С.Б. Рейтинг готовности регионов России к электронному правительству // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1.

Следует также иметь в виду, что противодействие коррупции способно ограничивать доступ к информации и даже в определенной мере нарушать общепризнанные правила защиты персональных данных. Например, Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г.³⁶ предусматривает обязательность контроля в отношении некоторых денежных операций. Сведения о лицах, совершающих такие сделки, сообщаются банками в Федеральную службу по финансовому мониторингу. В этом смысле важно соблюсти баланс между развитием направления информационной открытости власти и адекватной защитой данных, имеющихся в распоряжении органов публичной власти.

Таким образом, обеспечение открытости информации в процессе государственного управления составляет ядро антикоррупционного стандарта. По нашему мнению, информационный антикоррупционный стандарт представляет собой систему нормативно установленных правил, закрепляющих правовой режим открытости

информации в государственном управлении и потому способствующих снижению коррупции, а именно: прозрачность и открытость государственного управления; свобода и прозрачность информационного обмена в государственном управлении; обеспечение качества правовой информации (в том числе обязательная антикоррупционная экспертиза); создание специальных антикоррупционных информационных режимов; широкое информирование общества о состоянии коррупции. Разумеется, все предусмотренные меры (а именно: компоненты стандарта в виде запретов и ограничений) обязательно должны быть обеспечены нормами законодательства об ответственности.

Нетрудно заметить, что далеко не все компоненты этого стандарта нашли свое отражение в законодательстве. По-прежнему нуждаются в нормативном закреплении правовой режим служебной тайны, ответственность государственных (муниципальных) служащих за правонарушения, связанные с информацией. Законодательство об информации должно-таки обзавестись принципом открытости информации в государственном управлении и презумпцией открытого доступа к ней.

³⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3418.