

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ"

Светлана Кулакова,
руководитель Центра правового консалтинга Кисловодского института экономики и
права (г. Кисловодск)

Опыт Кисловодского института экономики и права по развитию эффективных механизмов распространения нормативно–правовой информации

Формирование в России современного гражданского общества невозможно без правовой информатизации. Сегодня возрастает потребность общества в эффективной работе с правовой и нормативной информацией и использовании для этих целей современных информационных технологий. Без преувеличения можно сказать, что широкое распространение компьютерных справочно–правовых систем (СПС) явилось подлинным прорывом правовой информатизации в нашей стране и дало возможность сотням тысяч предприятий и граждан получить свободный доступ к полному объему правовой и нормативной информации.

Для того, чтобы разобраться в этих процессах, необходимо выделить три основные проблемы, которые обычно приходится решать при создании эффективных механизмов распространения этого вида информации.

Первая проблема обусловлена тем, что первоисточники нормативно–правовых документов недостаточно открыты. Если в стране недостаточно развиты демократические традиции то, как правило, имеются проблемы с открытостью государственных структур, выпускающих правовые документы. В России эта проблема постепенно решается, хотя медленно. Если для доступа к нормативным документам особых ограничений не существовало и раньше, то отдельные очень важные документы некоторых ведомств и сейчас еще остаются малодоступными.

Вторая проблема связана с созданием действительно эффективных и доступных для массового потребителя каналов распространения правовой информации. И здесь важно то, какими средствами решается данная задача. Еще недавно в России бытовало глубокое убеждение в том, что распространением правовой информации могут и должны заниматься только государственные организации и средства массовой информации, находящиеся на полном бюджетном финансировании. Безусловно то, что профессионально работающие государственные средства массовой информации играют и будут играть весомую роль в распространении правовой информации. Однако реальная доступность правовой информации широкому кругу потребителей достигнута сегодня прежде всего благодаря деятельности независимых специализированных изданий.

Третья проблема касается создания эффективных инструментов для работы с огромным массивом разнообразной правовой информации. Такие инструменты могут быть созданы только на основе компьютерных технологий.

В процессе решения этих проблем в России за последние несколько лет достигнут качественно новый уровень обеспечения общества современными жизненно важными информационными средствами, позволяющими хранить и распространять, по существу, неограниченный объем информации и эффективно решать проблему открытости и доступности правовой информации. И этот уровень достигнут благодаря

развитию современных информационных технологий. В последние годы мы стали свидетелями удивительного явления в российской общественной и экономической жизни: на фоне общего экономического кризиса разработка и обслуживание справочно–правовых систем выросли в новую современную отрасль информационного бизнеса. Значение создаваемых в этой отрасли информационных продуктов и связанных с этими продуктами услуг для российской экономики и общества в целом трудно переоценить.

На пути развития эффективных технологий распространения нормативно–правовой информации возникают некоторые трудности. Во–первых, реформы экономической и политической жизни в стране породили буквально вал нормативных и иных правовых документов. Только за 1992–1997 годы федеральными и региональными органами власти и управления было принято более полутора миллионов актов, при этом количество актов, принимаемых ежегодно, пока не имеет тенденции к уменьшению. Во–вторых, это связано с тем, что для России характерны огромная территория и относительно слабое развитие телекоммуникаций.

Несмотря на то, что использование печатных изданий в качестве способа распространения правовой информации не утратило своего значения, все более массовый характер приобретает использование различных компьютерных баз правовой информации. С некоторым запозданием по сравнению с другими странами развитие компьютерных СПС началось и в России. В июле 1975 года Правительство СССР приняло решение о развитии информатизации в Советском Союзе. В рамках реализации этого решения в 1976 году при Министерстве юстиции был создан научный центр информатизации. Однако пользоваться его информационной базой могли лишь отдельные государственные министерства, ведомства и научные организации. Широкий доступ к информации был исключен. Так продолжалось до конца 80–х – начала 90–х годов. Именно тогда и появились первые СПС: 1989 год – ЮСИС, 1991 год – Гарант, 1992 год – Консультант Плюс.

В настоящее время в России создаются и развиваются доступные для массового потребителя не только каналы распространения правовой информации, но и инструменты для работы с этой информацией, реализуются специальные некоммерческие проекты, направленные на создание единого информационно–правового пространства, на поддержку отечественной науки и образования, на проведение правовых реформ в России, без реализации которых невозможны переход к рыночной экономике и создание цивилизованного правового государства.

Кисловодский институт экономики и права является одним из ведущих вузов Ставропольского края, который одним из направлений своей научно–практической деятельности выбрал формирование в регионе информационно–правового пространства.

На базе института создан Центр правового консалтинга, основными направлениями деятельности которого являются:

- Формирование в регионе информационно–правового пространства, обеспечивающего правовую информированность государственных, предпринимательских и общественных структур, а также каждого гражданина в отдельности.
- Обеспечение доступности правовых актов для всех заинтересованных лиц на основе информационного поиска нормативных актов по интересующей проблеме.
- Создание рынка консультационных услуг в сфере международного, российского и регионального законодательства.

– Существенное повышение качества учебного процесса с одновременным внедрением справочно–информационных правовых систем.

– Создание на основе современных компьютерных баз данных электронных, консультационных и экспертных систем городской нормативно–правовой базы для руководителей предприятий и граждан.

В рамках деятельности Центра правового консалтинга институт активно сотрудничает с субъектами правового пространства: органами государственной власти, государственными организациями и органами местного самоуправления.

По инициативе Кисловодского института экономики и права и при участии городской администрации, прокуратуры, отдела внутренних дел, городского суда, федеральной службы безопасности, краевой и городской налоговых инспекций работает "Постоянно действующий налоговый семинар" и "Единый правовой день" для руководителей, специалистов организаций независимо от формы собственности и граждан.

Какие же трудности возникли у института на пути создания региональной системы информационного обеспечения?

На этапе разработки принципов взаимодействия института и государственных органов власти возникла проблема привлечения специалистов этих органов к работе, связанной с проведением мероприятий по информированию о нормативных актах, принимаемых на федеральном, региональном и местном уровнях.

В статье 13 Закона "Об информации, информатизации и защите информации" определено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам права. А отказ в доступе к таким информационным ресурсам может быть обжалован в суде. Надо отметить, что это отличные нормы прямого действия, но они практически не применяются.

В настоящее время в ряде нормативных актов различных отраслей права содержится немало норм, определенным образом регулирующих право на информацию и доступ к ней. Но все они разбросаны по различным нормативным актам. Совершенно очевидно, что сегодня необходим "обобщающий" закон. Таким "обобщающим", но более конкретизированным может стать Закон "О праве на доступ к информации".

Кроме того, следует отметить, что из трех полномочий гражданина – запрашивать информацию, получать разъяснения, получать копии документов – следует обратить наибольшее внимание на второе полномочие – получать разъяснения. Нельзя не заметить, что обсуждаемый проект содержит ограниченное количество процедурных норм, то есть норм, регламентирующих непосредственно процесс получения разъяснений по применению нормативных актов.

В ФЗ "О праве на доступ к информации" необходимо уделить большое внимание политике разъяснения законодательных актов именно потому, что Россия сегодня на пути экономических и политических реформ объективно имеет несовершенное законодательство и, как следствие этого:

– несовершенство законодательства;

– наличие пробелов (неурегулированность отдельных правоотношений);

- нечеткость формулировок правовых актов;
- несоответствие подзаконных нормативных актов (в том числе и ведомственных) законам.

И далее, следовательно:

- неправильное применение норм права;
- недостаточная информированность о действующем законодательстве;
- неверное понимание действительного смысла норм.

Почему бы не закрепить в Законе "О праве на доступ к информации" следующую норму: "С целью активизации пропаганды законодательства возложить на органы местного самоуправления ответственность за проведение разъяснительных (публичных или индивидуальных) мероприятий по применению нормативных актов"? Можно и более конкретно: "разъяснительных мероприятий не реже одного раза в месяц". И тогда местные органы самоуправления уже сами будут заинтересованы прежде всего в повышении своего уровня правовой грамотности и правовой культуры, а затем и в выборе форм и методов работы по практическому осуществлению вышеуказанных норм.

Как известно, контрольными точками любой стратегии являются цель и конечный результат. Стратегия разработки нормативно-правовых документов должна обязательно включать конкретизацию законодательных норм, механизмы исполнения, контроль и ответственность.

В дальнейшем, как видится, дело за законодателями: принять важный и давно необходимый закон, учесть при этом замечания специалистов, а также мнения и рекомендации участников столь представительного собрания, с целью создания в России информационного общества.