



**Савичев
Алексей
Аркадьевич**

Сравнительный анализ обеспечения доступа к информации в системе городского самоуправления: история и современность

***Аннотация:** статья посвящена вопросам осуществления права на доступ к информации в России на уровне городского самоуправления в XIX–XX веках и на современном этапе. Сравнивается реализация данного права в прошлом и в современных условиях.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, городское самоуправление, право на доступ к информации, федеральный регистр.*

Право на доступ к информации относится к числу общественно-политических прав. Особое значение имеет реализация данного права на уровне местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление представляет собой один из наиболее важнейших институтов демократического государства. Именно органы местного самоуправления представляют собой такие публично-правовые образования, которые максимально приближены к жителям отдельных административно-территориальных образований (этими органами решаются вопросы дорожного хозяйства соответствующего муниципального образования, муниципального жилищного фонда, общего благоустройства территории, где непосредственно проживают граждане).

Гласность как принцип деятельности органов местного самоуправления имеет особое значение для реализации прав, свобод, и законных интересов, в том числе, права на местное самоуправление. Органы местного самоуправления обязаны уделять внимание осуществлению данного принципа, который носит комплексный характер и выражается в праве на информацию через свободу печати и слова, собраний, доступ к материалам и документам, отсутствие цензуры в деятельности средств массовой информации, отчеты должностных лиц местного самоуправления перед населением. Недостаточный уровень информированности граждан о деятельности органов местного самоуправления предопределяет возникновение на практике препятствий для эффективной реализации норм муниципального права, вступает в противоречие с демократической сущностью местного самоуправления.

Итак, рассмотрим некоторые вопросы реализации права на доступ к информации в России на уровне местного самоуправления в отдельные исторические периоды.

Данный вопрос имел актуальность еще во второй половине XIX столетия, ознаменовавшейся достаточно бурным развитием местного управления и самоуправления в России.

В данный исторический период принцип гласности деятельности органов местного самоуправления, в некоторой степени, имел воплощение на практике. В частности, можно говорить об определенной степени открытости органов городского самоуправления для населения. Так, например, в Москве информация о деятельности ор-

ганов городского самоуправления довольно подробно публиковалась в Известиях Московской Городской Думы. Отдельные номера данного журнала свидетельствуют, что жители Москвы имели возможность получить сведения о приговорах Московской Городской Думы; о состоянии городского хозяйства (из отдельных обзоров и статей); о персональном составе гласных Думы; о функционировавших при Думе комиссиях и вопросах, находившихся в их производстве; об отчетах о деятельности Городской Управы; о доходах и расходах города по сметам на отдельные месяцы [1]. То есть уже тогда горожане могли получать информацию не только о результатах правотворческой деятельности органов городского самоуправления, но и конкретные сведения об их правоприменительной деятельности из соответствующих источников официального опубликования правовых актов. Однако, с учетом того, что в выборах в силу барьеров в виде имущественных цензов [2] участвовала совсем незначительная часть населения, данная информация вряд ли могла представлять серьезный интерес для большего числа жителей Москвы. Ведь это были органы, которые, по сути, представляли интересы той небольшой части жителей, которая принимала участие в голосовании. То есть, если функционирование городского самоуправления осуществлялось в большей степени в интересах наиболее состоятельных слоев городского населения, то и право на доступ к информации о муниципальных правовых актах в действительности позволяло учитывать потребности именно таких горожан.

Однако, даже несмотря на наличие формальной возможности доступа к данной информации у всех горожан, у населения не было достаточных рычагов влияния на деятельность органов местного самоуправления (кроме возможности участия в выборах у отдельных социальных слоев). Это обуславливалось тем, что местное самоуправление находилось в серьезной зависимости от органов административно-полицейского управления, т.е. от органов государства (в том числе, в лице губернатора). В таких условиях речь шла об ответственности самоуправления не перед населением, а перед государством. В этой связи говорить о том, что на данном этапе право на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления выступало серьезным условием осуществления населением контроля за их деятельностью не приходится.

В эпоху существования СССР принцип открытости и гласности в деятельности местных

органов власти также сохраняется. Здесь особое внимание заслуживает реализация гражданами права на доступ к информации о деятельности местных властных структур в рамках осуществления так называемого принципа императивного мандата в отношении народных депутатов местных Советов. Императивный мандат противопоставлялся в советской науке «свободному» мандату депутата буржуазных представительных органов. Императивный мандат предполагал, что избиратели дают своему представителю, работающему в Совете безвозмездно и на непостоянной основе обязательные для выполнения наказы, а он обязуется периодически отчитываться о своей работе и о деятельности представительного органа в целом. При этом избиратели могут в любой момент отозвать народного избранника при неисполнении им данных ему наказов. При применении так называемого «свободного» мандата такой возможности у избирателей нет. То есть императивный мандат подразумевает: 1) наказы избирателей; 2) обязательные отчеты депутата перед избирателями; 3) отзыв народного избранника по инициативе избирателей [3]. Соответственно предоставление обязательных отчетов депутата о своей деятельности выступало важнейшей составляющей реализации права граждан на доступ к информации о деятельности местных органов власти. При этом, здесь, в отличие от дореволюционного периода, ответственность местной власти имела место напрямую перед населением хотя бы в силу того, что избиратели могли отозвать депутата при неисполнении им наказов местных жителей.

На современном этапе в России первостепенное значение в вопросе обеспечения гласности местного самоуправления и доступа граждан к информации имеет Конституция Российской Федерации. Так, ч. 3 ст. 15 Основного закона устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Ч. 2 ст. 24 Конституции закрепляет: «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».

В современных условиях в Российской Федерации существует немало возможностей распространения информации о деятельности органов местного самоуправления. Наряду с

электронными и печатными средствами массовой информации, публичными слушаниями (при обсуждении проектов муниципальных правовых актов), собраниями и конференциями граждан и иными возможностями получения информации о деятельности местного самоуправления особую роль стал играть федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. Муниципальные нормативные правовые акты, в частности, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), включаются в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации [4]. Принципами ведения регистра являются актуальность, общедоступность и достоверность сведений, содержащихся в регистре. Регистр ведется в электронном виде на русском языке. Общее руководство деятельностью по ведению федерального регистра муниципальных правовых актов осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации [5]. Доступность правовой информации о деятельности органов местного самоуправления выражается в том, что необходимые сведения могут быть получены не только по реквизитам соответствующих документов, но и также при помощи поиска информации по теме правового акта. С этой целью работа по ведению регистра подразумевает не только непосредственный сбор и внесение информации в регистр, но и также ведение классификаторов, словарей и справочников регистра [6]. Предоставление данных сведений осуществляется Научным центром правовой информации при Минюсте России.

Министерство юстиции Российской Федерации анализирует деятельность по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов, составляет обзоры практики его ведения. Наиболее распространенными нарушениями в работе по ведению регистра, как это вытекает из обзоров, являются отсутствие текста или реквизитов муниципального акта, неправильно указанная информация о статусе соответствия или действия муниципального акта, отсутствие актуальной редакции акта, неправильная классификация муниципального акта, а также отсутствие информации об опубликовании [7].

На современном этапе фактически государство в лице Министерства юстиции Российской Федерации, во многом, выступает гарантом обеспечения реализации права на доступ к информации о деятельности органов местного

самоуправления конкретных муниципальных образований.

Если говорить непосредственно об информации из федерального регистра муниципальных актов о деятельности органов городского самоуправления, то на текущем этапе уже действуют соответствующие региональные законы, в том числе, в Москве. Так, на основании ч. 3 ст. 2 Закона г. Москвы «О порядке ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов города Москвы» [8] ведение регистра муниципальных актов осуществляется органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным Правительством Москвы на ведение регистра. На сегодняшний день таким органом выступает Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы [9]. Этот же орган оказывает государственную услугу по предоставлению сведений о муниципальных правовых актах из федерального регистра. Общий срок предоставления данной государственной услуги не может превышать 3 рабочих дней [10]. На сегодняшний день Департаментом осуществляется работа по совершенствованию формирования регистра муниципальных правовых актов города Москвы. Наиболее распространенными ошибками являются: несоответствие документа в электронном виде его бумажной копии; отсутствие приложений к актам как на бумажном носителе, так и в электронных документах; отсутствие сведений об официальном опубликовании нормативных правовых актов и др. [11].

Ведение регистра муниципальных правовых актов позволяет так или иначе решать следующие задачи:

- реализация конституционного права граждан на получение полной и достоверной информации о муниципальных актах;
- обеспечение принципа гласности деятельности органов местного самоуправления;
- создание условий для получения информации о муниципальных актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями;
- информатизация и автоматизация процесса учета муниципальных правовых актов;
- воплощение в действительности принципа демократизма;
- повышение уровня правовой культуры России в целом;
- построение основ правового государства на началах взаимной ответственности личности и государства;

› развитие гражданского общества в России.

Обеспечение максимально широких возможностей получения информации в рассматриваемой сфере представляется особенно важным для формирования и развития гражданского общества в России на современном этапе. По сути, при обеспечении доступа граждан к информации о деятельности местного самоуправления соединяются воедино два важных условия формирования гражданского общества: обеспечение прав и свобод человека и гражданина (как политико-правовая предпосылка) и реализация права человека на информацию (как культурный фактор).

Таким образом, в отличие от периода второй половины XIX века, в условиях современности на фоне развития информационных технологий право на доступ к информации о деятельности органов местного (в том числе, городского) самоуправления позволяет учитывать интересы абсолютного большинства населения. Это подтверждается следующими фактами. Во-первых, на сегодняшний день законом не предусмотрено имущественных цензов для участия в выборах и информация о деятельности местного самоуправления предоставляется для открытого доступа в интересах всего населения, а не в интересах отдельных социальных слоев, выдерживающих соответствующие цензы. Во-вторых, право на доступ к данной информации есть у каждого. В-третьих, в современных условиях возможностей для получения данной информации существует намного больше: печатные и электронные средства массовой информации; публичные слушания; федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов и др.

Литература

1. Известия Московской Городской Думы 1877 г., выпуск 1, 1 июля. – М. : Типо-литография С.П. Архипова и К°, Большая Кисловка, собственный дом, 1877.
2. См.: например, История Москвы с древнейших времен до наших дней : В 3 т. – Т. 2 : XIX век. – М. : Издательство объединения «Мос-

горархив», АО «Московские учебники и картолитография», 1997.

3. Писарев А.Н. История становления и развития правового института депутата Москвы //Труды МГУУ Правительства Москвы, вып. 3. – М., 2005.
4. Федеральный закон от 08.11.2007 № 260-ФЗ (в ред. от 25.12.2008) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов».
5. Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».
6. Приказ Минюста РФ от 19.12.2008 № «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.12.2008 № 13032).
7. Иванова А. Ю. Проблемы нормотворчества органов местного самоуправления и возможности современных информационных технологий // Правовая информатика. Выпуск 2–2012. – М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2012.
8. Закон г. Москвы от 22 октября 2008 г. «О порядке ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов города Москвы».
9. Постановление Правительства Москвы от 31 марта 2009 г. «О мерах по реализации Закона города Москвы от 22 октября 2008 г. № 49 «О порядке ведения Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов города Москвы»».
10. Постановление Правительства Москвы от 15 мая 2012 г. № 200-ПП «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы “Предоставление сведений из регистра муниципальных нормативных правовых актов города Москвы”».
11. http://dtoiv.mos.ru/registr_mnpa/ПОМ/Mistakes_mpa.php.

