

МИНОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование деятельности по раскрытию
информации комитетом по тарифам в субъектах РФ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы юридического факультета
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

Яровой Екатерины Евгеньевны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Р.В. Амелин

(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Г.Н. Комкова

(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2021

Введение

Актуальность темы исследования. Комплекса вопросов, связанных с информационной открытостью органов власти, системой предоставления информации об их деятельности, обусловлена в современной России рядом моментов. Во-первых, дискусионностью весьма большого перечня тем, как теоретического, так и практического характера, касающихся и трактовки самого термина «право на информацию», и определения его структуры, и механизма реализации. Работа в данном направлении в формате настоящего исследования, безусловно, не позволит разрешить их в полном объеме, однако даст возможность обобщить основные направления научного и экспертного дискурса, расставить необходимые акценты для последующей проработки сложившихся в данной сфере проблемных вопросов. Во-вторых, актуальность исследования предопределена активной нормотворческой работой, которая ведется в современной России в целях регламентации принципов, механизмов и практик информационной открытости органов власти и реализации конституционного права на информацию. В данном отношении данные правомочия также интегрируются в сложный комплекс общественных проблем и процессов, что также ориентирует исследователя на систематизацию проблемных вопросов и поиск оптимальных подходов для их разрешения, как на законодательном, так и на организационном уровнях.

Значимость и масштабность заявленной проблемы также определяется возрастающими в нашей стране потребностями в совершенствовании существующих политико-управленческих технологий, повышении их эффективности, оптимизации системы коммуникаций власти и гражданского общества. Повышение уровня информационной открытости власти позволит интенсифицировать демократические процессы в современном российском обществе, повысив при этом уровень

эффективности и результативности органов власти.

Все это ориентирует научное сообщество на всестороннее и комплексное изучение сложившихся на всех властных уровнях институтов и практик открытости органов власти, с последующим определением перспективных трендов их оптимизации, выявление факторов, способствующих или препятствующих развитию информационной открытости, проработку конкретных политических рычагов и механизмов управления этим процессом.

С точки зрения политической практики, разработка заявленной в работе проблематики представляется важной в контексте совершенствования системы политического управления обществом и острой востребованности на современном этапе развития дееспособного института гражданского контроля. В данном отношении и органы власти, как федерального, так и регионального уровня, нуждаются в четком понимании объекта своего управления, а также о четкой информации о перспективах, траекториях и моделях развития институтов и практик открытости.

Состояние научной разработанности проблемы можно оценить двояко. С одной стороны, отдельные аспекты информационной открытости органов власти являлись предметом изучения многих исследовательских проектов. Основой для современных научных изысканий в данном направлении стало концептуальное оформление идеи «информационного общества», которое мы можем найти в трудах Р.Ф. Абдеева, В.Г. Афанасьева, Е.Г. Барановского, А.В. Бахметьева, Т.П. Ворониной, А.П. Голобуцкого, М.Н. Грачева, О.А. Грубина, Л.М. Земляновой, Ю.В. Ирхина, В.Л. Иноземцева, К.К. Колина, И.С. Мелюхина, Н.Н. Моисеева, Е.Н. Пасхина, Ю.С. Пивоварова, Г.Н. Попова, Л.В. Сморгунова, Д.С. Цвылева, О.Б. Шевчук, Ю.В. Яковца и других авторов.

Разработка правовых аспектов информации, информатизации,

информационной безопасности, права на информацию связана с работами С.С. Алексеева, А.И. Алексенцева, М.В. Баглая, А.Л. Балыбердина, И.Л. Бачило, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука С.В. Вихорева, М.А. Вуса, А.С. Демушкина, А.А. Ефремова, Е.А. Зверевой, А.А. Ишиной, Е.И. Козловой, В.А. Копылова, В.Н. Лопатина, В.В. Погуляева, В.А. Рубанова, О.С. Соколовой, Б.А. Страшуна, А.А. Сумина, Ю.А. Тихомирова, И.Л. Трунова, Л.К. Труновой, А.А. Фатьянова, А.В. Федорова и других авторов.

Рассмотрению становления и развития отечественной модели института государственной службы как открытой и демократической системы посвящены труды Ю.Н. Старилова, Ю.И. Стецковского, А.А. Гришковца, В.А. Козбаненко, А.Ф. Ноздрачева, Г.В. Атаманчука, В.А. Лоскутова, А.В. Макарина, В.С. Нечипоренко, Т.И. Заславской и других авторов.

Механизмы функционирования различных каналов открытости в деятельности органов государственной власти находят свое отражение в исследованиях В.С. Комаровского, М.Н. Шпагиной, Д.Л. Сивоволова. В них систематизируются организационные и методические возможности использования опыта внедрения открытости в деятельности административных аппаратов власти.

В отдельную группу можно объединить научные труды М.Г. Анохина, Ю.П. Буханцева, К.С. Гаджиева, Ю.А. Нисневича, М.Ю. Павлютенкова Л.Л. Реснянской, Д.Л. Стровского, А.Г. Трифонова, посвященные новым информационным технологиям, отношениям власти, общества и СМИ.

Однако, с другой стороны, множество исследований по заявленной проблематике, не отменяет реализацию комплексных исследовательских проектов в этом направлении, отстроенных на основе современных экспертных оценок и актуального эмпирического материала. Представляется, что дефицит научного поиска подобного формата

ощущается весьма остро, особенно в условиях текущего федерального тренда, предполагающего активное внедрение новых институтов и практик информационной открытости.

Цель исследования – анализ нормативно-правовых аспектов реализации права на информацию в современной России, информационных ресурсов и информационной деятельности органов власти на региональном уровне, проблем и практик оптимизации, существующих в данной сфере.

Для реализации цели исследования **требуется решение комплекса исследовательских задач:**

- раскрыть содержание понятия «право на информацию», сущность, структуру и свойства данного термина, его место в системе конституционных прав;

- проанализировать порядок предоставления информации о деятельности государственных органов власти в современной России, определить комплекс законодательно-закреплённых принципов, механизмов и инструментов, обеспечивающих реализацию права на информацию и информационную открытость государственных органов власти;

- обозначить основные функциональные аспекты органов государственной власти в информационной сфере;

- определить комплекс критериев для проведения анализа информационных ресурсов органов власти, провести соответствующую аналитическую работу на примере органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации;

- на примере властных структур, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации проанализировать информационную деятельность органов власти, как

составной части работы властных структур по реализации задач по развитию информационной открытости;

- на основе анализа современного экспертного дискурса выделить проблематику информационной открытости органов власти, реализации соответствующего права граждан в данной сфере, обобщить рекомендации по решению проблемных вопросов;

- описать современные инфокоммуникационные механизмы взаимодействия власти и общества в контексте информационной открытости органов власти в качестве перспективных направлений оптимизации реализации права на информационную открытость.

Объект исследования составили общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации права граждан на информацию и информационной открытости органов власти.

Предметом исследования выступили современные практики, инструменты и механизмы открытости органов власти в сфере информационной открытости.

Исследование проведено на примере органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа. Данный кластер властных структур был выбран, как наименее исследованный, но не менее важный с точки зрения реализации информационной открытости, учитывая его специфику и особенности.

В соответствии с поставленными целями и задачами, выделенными объектом и предметом исследования, выстраивается методологическая основа и общая концепция работы.

При реализации исследования использовался **комплекс общенаучных и специализированных подходов и методов**. В качестве базового подхода в работе использовался диалектический метод научного познания, используемый в сочетании с историческим, сравнительно-

правовым методами, методом формальной и вероятностной логики. В ходе работы широко применяется системно-структурный подход. Активно использовалась методика сравнительного анализа, позволяющая по разным основаниям сопоставлять не только различные индикаторы открытости органов власти, но и функциональные характеристики отдельных институтов и практик сложившиеся в этой сфере. В целях отслеживания хронологии общественно-политических событий, их адекватного описания и характеристики использовался принцип историзма.

Основной прикладной методикой стал дискурс-анализ в сочетании с принципами анализа интернет-контента, нормативных документов и обработки статистических данных. Важную роль в рамках исследования также сыграли принципы ситуационного анализа, элементы социально-политического моделирования и прогнозирования.

Избранная методология позволила провести исследование на необходимом научном уровне, обеспечила логичность сделанных в рамках работы выводов и обобщений.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, массив федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих информационные правоотношения, деятельность органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов, международные нормативные документы.

В качестве источников исследования использовались:

- массив экспертных оценок, сформированный автором посредством специального анализа ряда интернет-изданий. При этом, для получения более объемного и объективного комментарийного пространства в работе были задействованы экспресс-заключения, рейтинговые продукты и развернутые аналитические материалы, подготовленные представителями экспертного сообщества;

- официальные интернет-ресурсы органов власти, осуществляющих государственное регулирование в сфере тарифной политики в регионах Приволжского федерального округа, анализ которых позволил сделать выводы о состоянии информационной работы, проводимой органами власти посредством данных информационных ресурсов;

- новостные ленты региональных интернет-изданий, размещающих в числе прочих информационные материалы, пресс-релизы, комментарии и иную информацию о деятельности региональных органов власти, осуществляющих государственное регулирование в сфере тарифной политики.

Научная новизна настоящей работы обусловлена выбором самого предмета исследования и постановкой соответствующих цели и задач. Поскольку в научной литературе и исследовательской практике чаще всего изучаются отдельные инструменты и механизмы информационной открытости органов власти (чаще всего предметом анализа выступают институты и практики информационной открытости), комплексный анализ заявленных проблем представляет несомненный интерес и может способствовать определенному приросту научного знания в этой сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1) Право на информацию в Российской Федерации относится к числу основополагающих и неотъемлемых компонентов конституционно-правового статуса человека и гражданина. Это право носит как общественно-политический, так и частноправовой характер, а его реализация позволяет гражданам не только получать информацию, касающуюся их жизни, здоровья, благополучия, но и принимать участие в делах государства, муниципалитета и общества. Комплексность и многоаспектность права на информацию позволяет выделять в его структуре два объемных блока правомочий (право на доступ к источникам информации и право на получение информации), а также конкретные

виды информационной деятельности, возникающие в этой связи.

2) Законодательство Российской Федерации закрепляет широкий набор инструментов для обеспечения информационной открытости органов власти, основанные как на практиках распространения информации по различным каналам властными органами, так и на инициативных информационных стратегиях граждан и медиа-сообщества. Анализ информационной открытости органов власти в этой связи целесообразно проводить, ориентируясь на комплексный подход, учитывающий все многообразие задействованных в данном направлении механизмов. В качестве основных индикаторов анализа, в частности, могут быть использованы: данные об органе власти и его деятельности, размещенные на сайте органа власти; данные о деятельности органа власти, размещенные в средствах массовой информации (в том числе, в результате деятельности редакции средства массовой информации и в результате деятельности пресс-службы органа власти); результаты работы органа власти с обращениями граждан и по запросам информации редакциями СМИ.

3) Информационная деятельность является неотъемлемым компонентом функционального профиля современного государства, включающим в себя целый комплекс целенаправленных действий, направленных на упорядочивание информационного потока, урегулирование информационных отношений, управление информационной сферой общества. В конечном счете работу в данном направлении можно рассматривать в качестве показателей эффективности, жизнеспособности (адаптивности), легитимности, открытости властных структур, их способности взаимодействовать с обществом и выстраивать коммуникационные потоки внутри властной системы. При этом, информационная деятельность органов власти неотделима от права, предопределяется и регламентируется правовыми нормами, выступая в то

же время значимым фактором их трансформации и развития.

4) Информационные аспекты деятельности региональных органов государственной власти в сфере регулирования тарифов, анализируемых в работе, оставляют противоречивое впечатление. Их функциональный профиль складывается главным образом путем регламентации так называемых «условных» или «подразумеваемых» информационных функций. Информационная компонента, как правило, не «залита» в формулировки конкретных направлений деятельности данных органов власти, а лишь подразумевается. Явные информационные функции (размещение и опубликование информации о различных аспектах деятельности ведомства, представление информации в другие ведомства), напротив, выглядят на общем функциональном фоне региональных органов в сфере государственного регулирования тарифов, небольшими вкраплениями. Лишь эпизодически дополняют общую функциональную матрицу данных ведомств и закреплённые в ряде случаев в нормативно-правовых документах параметры взаимодействия со средствами массовой информации, что позволяет делать вывод, с одной стороны, о второстепенности задач органа власти в информационной сфере, с другой – об отсутствии устоявшихся моделей и практик работы в данном направлении.

5) Основным каналом коммуникации и информирования граждан о деятельности органов власти, осуществляющих свою деятельность в сфере государственного регулирования тарифов, являются официальные сайты органов власти. Анализ данных ресурсов, который проводился на основе комплекса показателей (доступность документов, данных о руководстве и контактная информация, данные о личных приемах, информативность новостной ленты, интерактивность и функциональность сайта) показал, что в подавляющем большинстве случаев, работа в данном направлении организована на достаточно высоком уровне, с учетом базовых

требований, предъявляемых к вопросам обеспечения информационной открытости. Отдельные недоработки в основном связаны с техническими возможностями ресурса или площадки, на которой создан сайт, а также не в полной мере с реализованными практиками в сфере функциональности и информативности ресурсов.

6) Органы власти, осуществляющие государственное регулирование в сфере тарифной политики в регионах Приволжского федерального округа, в подавляющем большинстве не ориентированы на комплексную и последовательную информационную работу, поддержания минимальное присутствие в медиа-пространстве. Формат работы – размещение в средствах массовой информации информационных сообщений, изредка сопровождая их комментариями и разъяснениями официальных представителей ведомств. Плановая информационная работа со стороны ведомств данного блока ведется в 6 из 14 регионов округа (Республика Татарстан, Пермский край, Нижегородская, Оренбургская, Кировская и Самарская области). В данных регионах информационные блоки включены в медиа-пространство, отстраивают работу с изданиями, практикуют на регулярной основе публикации разъясняющих, информационных материалов, комментариев. При этом, в Нижегородской области и Республике Татарстан, пресс-службы профильных органов власти не просто ориентированы на высокие показатели представленности в информационном пространстве, но и соответствующее позиционирование ведомств как центров принятия решений в регулируемой сфере, и их руководителей в качестве активных менеджеров.

7) Проблема открытости органов власти в целом и информационной открытости в частности занимает одно из центральных мест в современном экспертном дискурсе, что обусловлено комплексом нерешенных в этой сфере вопросов, накопившихся в современных

реалиях, как на региональном, так и на федеральном уровне. Открытость, ее принципы и механизмы пока не стали неотъемлемой частью как самой власти, так и гражданского общества, а работа в данном направлении носит несистемный и декларативный характер. Между тем вектор открытости остается чрезвычайно важным не только для власти, которая за счет этого может повысить свою эффективность, но и для общества, перед которым открываются перспективы качественного шага в своем развитии. Интенсифицировать тренд, по мнению экспертного сообщества, позволит, во-первых, четко артикулированный общественный запрос на открытость власти, который до настоящего времени в России в окончательном виде так и не сформировался, во-вторых, четкая постановка целей и качественное управление развитием открытости со стороны государства.

8) Одним из неотъемлемых элементов открытого государства является непрерывно действующий контур информационно-коммуникационных взаимодействий между институтами власти и гражданского общества. В настоящее время такими механизмами, переводящими на качественно иной уровень взаимодействие власти и общества, становятся Интернет и цифровые платформы. Показательной и перспективной в данном отношении является формируемая в России система работы с обращениями граждан на основе автоматизированных систем обработки информации и интернет-систем обратной связи, которая позволяет по-новому взглянуть на проблему информационной открытости органов власти. Фактически она перерастает локальные рамки, становится первостепенной, окончательно утрачивая признаки моделируемого самими органами власти процесса. Обратная связь становится очевидной, помогая органам власти своевременно принимать необходимые управленческие решения, однозначно ориентируя их на решение актуальных для жителей проблем, в том числе по отдельным их них в

ускоренном формате.

Научно-практическая значимость работы определяется тем, что ее результаты могут быть использованы для дальнейшего исследования проблем открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления. На основе сделанных в работе выводов возможно более полное уяснение сущности феномена открытости власти, инструментов и механизмов ее обеспечения, институтов и практик взаимодействия органов власти и гражданского общества.

Материал диссертации может быть полезен для исследователей, занимающихся исследованием правовых проблем и современных процессов общественного развития, использован в преподавании в высших учебных заведениях практикоориентированных разделов курса юридических и общественно-гуманитарных дисциплин.

Кроме этого, сделанные в данном исследовании выводы будут интересны людям, которые непосредственно задействованы в сфере государственного и муниципального управления, экспертного сообщества, работают в средствах массовой информации.

Апробация результатов исследования. Выпускная квалификационная работа обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Основные положения научного исследования выносились в выступления на следующих научных конференциях:

- XII Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, посвященная 110-летию Саратовского государственного университета, на тему «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», проводимая юридическим факультетом Саратовского национального

исследовательского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского 25 апреля 2019 года – выступление на тему «Система принципов, механизмов и инструментов в организации информационной открытости органов власти»;

- XIII Международная научно-практическая студенческой конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», проводимая юридическим факультетом Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского 16 апреля 2020 года – выступление на тему «Информационная открытость государственных органов власти (на примере органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации)».

Структура исследования соответствует поставленным задачам и отражает особенности методологии, и состоит из введения, основной части, состоящей из трех глав и шести параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи диссертационного исследования, характеризуется научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования.

Первая глава – «Предоставление информации о деятельности государственных органов власти: теоретические и правовые аспекты» - состоит из двух параграфов: *«Право на информацию в системе конституционных прав» (§1.1)*, *«Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов власти: принципы, механизмы, инструменты» (§1.2)*.

Первый параграф первой главы посвящен определению понятия права на информацию, анализу данного феномена в системе конституционных прав. Опираясь на научные наработки в данной сфере, автор делает вывод о необходимости рассматривать право на информацию в качестве права комплексного, включающего в себя целый ряд конкретных правомочий, обеспечении их различными технологиями, расширяющими их возможности получения информации.

Рассматривая в структуре права на информацию целый набор различных видов информационной деятельности (право на получение информации, право свободного поиска, выбора и сбора информации, право свободного использования информации, право свободного распространения и предоставления информации, право на производство информации), автор сводит их к двум базовым практикам, составляющим основу данного права и обеспечивающим процесс его реализации – мероприятиям, направленным на получение информации, ее поиск, а также на ее последующее использование.

Базовым направлением работы в сфере реализации права на

информацию и первоочередной задачей, стоящей перед органами власти, в данном направлении определяется организация свободного доступа граждан и организаций к информации, возможности получения ее в различных формах, из различных источников, конечно, при соблюдении определенных ограничений, установленных законом. При этом, право на доступ к информации рассматривается в качестве разновидности права на информацию, как комплексного феномена, выделяемого по признаку способа ее «добывания».

В Российской Федерации право на информацию как таковое впервые было закреплено в 1991 году в Декларации прав и свобод человека и гражданина в виде права искать, получать и свободно распространять информацию, за исключением установленных законом ограничений. При разработке Конституции РФ 1993 года они были дополнены правомочиями по передаче и производству информации, которые не просто созвучны с положениями фундаментальных международных документов по правам человека, но и за счет регламентации правомочий передачи и производства информации шире их.

Наряду с тезисом о самостоятельности права на информацию, важным представляется вывод автора о формировании новой комплексной отрасли права – информационного права, увязывающего в единую систему все многообразие правомочий в информационной сфере общества. Данный подход предоставляет возможности для дальнейшего развития этого феномена, а его многомерная структура позволяет конкретизировать правомочия субъектов по реализации указанного права, не допуская его нарушения.

Второй параграф первой главы посвящен анализу действующих в современной России принципов, механизмов и инструментов предоставления информации о деятельности государственных органов власти.

Определение порядка предоставления информации о деятельности органов власти в Российской Федерации рассматривается в работе в качестве системного и структурированного проекта, реализуемого на государственном уровне с середины 1990-х годов в целях повышения открытости органов власти, обеспечения их эффективного функционирования.

Современная система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления, которую принято объединять под названием «Открытое правительство», складывается в рамках реализации Указа Президента РФ от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», который выступил фундаментом для целого ряда других нормативных документов, принятых в данном направлении.

Механизмы информационной открытости органов власти являются на сегодняшний день наиболее проработанными на законодательном уровне в ряду других практик транспарентности. Они закреплены в Конституции РФ (п. 4 ст. 29, п. 2 ст. 24), Федеральном законе от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Закон позволяет весьма четко определить само понятие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, включая в него, во-первых, информацию, созданную органами власти и подведомственным им организациям в пределах своих полномочий; во-вторых, информацию, поступившую в органы власти и подведомственные им организации; в-третьих, нормативную и ненормативную правовую информацию (ст. 1). Органы власти при этом должны обеспечить условия для беспрепятственного получения информации о своей деятельности (принцип открытости и доступности информации), гарантировать ее достоверность, свободу поиска,

получения, передачи и распространения (за исключением информации ограниченного доступа) (ст. 4).

Также законодательно определены различные способы обеспечения доступа к информации. В числе основных, которые подробно рассматриваются в работе, обозначены: обнародование (опубликование) информации, размещение информации в сети «Интернет», размещение информации в помещениях и специально отведенных местах и ознакомление с ней пользователей (в том числе через архивные и библиотечные фонды), присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов, предоставление информации по запросам (ст. 6).

В качестве дополнительных каналов обмена информацией между гражданами и органами власти рассматривается практика обращений, которая урегулирована нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и взаимодействие органов власти со средствами массовой информации.

Важным представляется вывод автора о необходимости использования комплексного подхода при анализе информационной открытости органов власти, учитывающего все многообразие задействованных в данном направлении механизмов. В качестве основных индикаторов анализа, в частности, могут быть использованы: данные об органе власти и его деятельности, размещенные на сайте органа власти; данные о деятельности органа власти, размещенные в средствах массовой информации (в том числе, в результате деятельности редакции средства массовой информации и в результате деятельности пресс-службы органа власти); результаты работы органа власти с обращениями граждан и по запросам информации редакциями СМИ.

Вторая глава – «Правовой режим информационных ресурсов органов власти (на примере органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации)»

Федерации)» - состоит из трех параграфов: *«Информационные функции органов государственной власти» (§2.1); «Информационные ресурсы органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации» (§2.2); «Информационная деятельность органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в субъектах Российской Федерации» (§2.3).*

В первом параграфе второй главы рассматриваются информационные функции органов государственной власти, как первоочередные направления их деятельности в условиях современного общества. Работа в данном направлении рассматривается в качестве показателей эффективности, жизнеспособности (адаптивности), легитимности, открытости властных структур, их способности взаимодействовать с обществом и выстраивать коммуникационные потоки внутри властной системы.

В содержание информационной деятельности государства целесообразно вкладывать весь комплекс мероприятий, направленных на упорядочивание информационного потока, урегулирование информационных отношений, управление информационной сферой общества. В качестве структурных компонентов этой работы выделяются следующие функциональные блоки: определение идеологии (миссии) деятельности, целеполагание, определение каналов коммуникации, координация и контроль.

В числе базовых характеристик информационной деятельности автором рассматриваются целеориентированность, инструментальность, полисубъектность. Данные характеристики актуализируют принципы дифференциации при анализе информационной деятельности органов государственной власти, априори предполагающие отсутствие единых шаблонов в данной работе, которые не позволяют по одним лекалам измерять медийную активность не только федеральных и региональных

органов власти, но и властных структур одного уровня.

При этом, информационная деятельность органов власти неотделима от права, предопределяется и регламентируется правовыми нормами, выступая в то же время значимым фактором их трансформации и развития.

Анализ правовых оснований для информационной деятельности региональных государственных органов власти в рамках исследования проводился на примере органов власти, регулирующих вопросы тарифной политики в регионах Приволжского федерального округа.

Функциональный профиль анализируемых государственных органов складывается главным образом путем регламентации так называемых «условных» или «подразумеваемых» информационных функций, когда информационная компонента не «заливается» в формулировку, а лишь подразумевается. Явные информационные функции на общем функциональном фоне региональных органов в сфере государственного регулирования тарифов, выглядят лишь небольшими вкраплениями, но, тем не менее, они органично дополняют общую функциональную матрицу данных ведомств.

К числу информационных компетенций государственных органов субъектов Российской Федерации в сфере тарифной политики, как правило, причисляются следующие форматы работы: размещение и опубликование информации о различных аспектах деятельности ведомства; контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации; практики информационного обмена, которые вписаны в многочисленные коммуникации анализируемых ведомств с широким кругом субъектов.

Не унифицирована в нормативных документах анализируемых органов власти одна из значимых обязанностей современных органов власти – реализация концепции информационной открытости властных органов.

Широкая трактовка информационной деятельности предусмотрена, в частности, для органов власти, курирующих вопросы государственного регулирования тарифов в Саратовской и Оренбургской областях, Республике Татарстан. Открытая информационная концепция в отдельных элементах прописана в нормативных документах в Пензенской области и Пермском крае. Однако, в большинстве рассматриваемых регионов подобная норма отсутствует, что, безусловно, ограничивает режим информационной открытости органов власти, и по сути, превращая данное направление работы в факультативное.

Во втором параграфе второй главы проводится анализ официальных сайтов органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в регионах Приволжского федерального округа, которые являются наиболее используемыми и универсальными инструментами информирования граждан и организации с ними коммуникации.

В качестве критериев для проведения такого анализа были определены следующие индикаторы: документы, размещенные на сайте; новостная лента; данные о руководстве органа власти, структуре организации, контактная информация; сведения о личных приемах граждан; интерактивность и функциональность ресурса.

По каждому из приведенных выше критериев проводилась соответствующая работа в целях определения наличия или отсутствия указанной информации на каждом из исследуемых сайтов, результаты которой подводились на основе простого рейтингования. Наличие интересующих сведений по тому или иному критерию оценивалось в 1 балл, отсутствие – 0 баллов, частичное присутствие – 0,5 балла. Далее оценки суммировались и выводился общий показатель информационной открытости сайта того или иного органа власти.

В целом информационная открытость региональных органов власти,

осуществляющих свою деятельность в сфере регулирования тарифов, организована на достаточно высоком уровне. Девять из 14 регионов Приволжского федерального округа находятся в «зеленой» зоне, их показатели информационной открытости находятся в диапазоне от 5 до максимальных 6 баллов. Это, безусловно, позволяет делать вывод о высоком уровне организации работы в данном направлении, с учетом практически всех требований, которые предъявляются к вопросам обеспечения информационной открытости органов власти на региональном уровне.

Четыре региона находящиеся в «желтой» зоне (Оренбургская, Пензенская, Самарская области и Республика Мордовия), имеют отдельные недоработки по различным направлениям. Это обусловлено как техническими возможностями интернет-ресурсов, так и отдельными недоработками в организации работы по обеспечению информационной открытости. Однако, эти вопросы могут оперативно устранены путем повышения функциональности и информативности ресурсов.

Самый низкий показатели из анализируемых регионов – у отдела государственного регулирования тарифов Министерства промышленности, экономического развития и торговли Республики Марий Эл. Очевидно, это также связано с техническими возможностями ресурса и площадки, на которой он расположен.

В *третьем параграфе второй главы* проводится анализ информационной деятельности органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов в регионах Приволжского федерального округа. Работа была организована посредством контент-анализа материалов в региональных средствах массовой информации о деятельности рассматриваемых органов власти.

Для этого был сформирован перечень наиболее рейтинговых региональных изданий и посредством поисковых сервисов произведен

поиск информационно-новостных материалов, в которых содержится упоминание о соответствующем властном органе. При запросе вводилось полное наименование органа власти. Период, в течение которого осуществлялся поиск материалов, был ограничен рамками 2019 года.

Подбор региональных медиа для проведения анализа осуществлялся на основе опубликованных рейтингов Brand Analytics самых цитируемых (виральных) средств массовой информации Приволжского федерального округа. Рейтинги составлялись за июнь 2019 года.

Результаты проведенного анализа позволяют разделить исследуемые регионы Приволжского федерального округа на три группы с точки зрения организации информационной деятельности органов власти, осуществляющих государственное регулирование тарифов на региональном уровне.

Первый пул составляют ведомства, информационные блоки которых не ориентированы на масштабную медиа-деятельность. Можно даже предположить, что как таковые пресс-службы в них отсутствуют. Таких регионов большинство. Как правило, в этих регионах в средствах массовой информации размещаются уведомления о повышении тарифов, со ссылкой на нормативные документы органа власти. Комментарии или разъяснения официальных представителей ведомства встречаются крайне редко. Данная форма работы не является выстроенной. К этой группе можно отнести Чувашскую Республику, Республику Марий Эл, Республику Башкирию, Республику Мордовию, Республику Удмуртию, Пензенскую и Саратовскую области.

Во вторую группу можно объединить ведомства, пресс-службы которых ведут планомерную информационную работу. Информационные блоки в них включены в медиа-пространство, отстраивают работу с изданиями, практикую на регулярной основе публикации разъясняющих, информационных материалов, комментариев. Результативность работы

пресс-служб хорошо видна и по количественным показателям – на новостных лентах региональных изданий материалы о деятельности комитета появляются раз в месяц – раз в два месяца. В качестве примеров можно привести Пермский край, Оренбургскую, Кировскую и Самарскую области.

В третью группу можно включить профильные органы власти в Нижегородской области и Республике Татарстан, пресс-службы которых не просто ориентированы на высокие показатели представленности в информационном пространстве, но и соответствующее позиционирование ведомств как центров принятия решений в регулируемой сфере, и их руководителей в качестве активных менеджеров.

Третья глава – «Проблемы оптимизации информационной открытости органов власти» - состоит из двух параграфов: *«Информационная открытость органов власти в современном экспертном дискурсе» (§3.1), «Современные инфокоммуникационные механизмы взаимодействия власти и общества в контексте информационной открытости органов власти» (§3.2).*

Первый параграф третьей главы посвящен анализу современных экспертных дискуссий по проблеме информационной открытости власти. В частности, анализируются три фундаментальных доклада, подготовленных экспертными группами – доклад экспертов «Открытого Правительства» «Итоги внедрения системы «Открытое Правительство» и перспективы до 2024 года», доклад Проектного центра «Инфометр» по итогам ежегодного аудита «Открытость федеральных органов исполнительной власти в России – 2019» и доклад Центра перспективных управленческих решений и АНО «Информационная культура» «Открытость государства в России».

Эксперты констатируют, что «открытость, ее принципы и механизмы пока не стали неотъемлемой частью как самой власти, так и

гражданского общества, которое в России по-прежнему недостаточно развито». Работа в данном направлении носит несистемный характер. Действенные механизмы взаимодействия власти с обществом не налажены. Привычным явлением является отсутствие в публичном пространстве оперативной информации, комментариев по актуальным, общественно-значимым вопросам, распространены факты замалчивания информации.

Эксперты не просто отчетливо видят проблемы информационной открытости органов власти в современной России, но и акцентируют внимание на необходимости их решения, как посредством внедрения новых практик и механизмов, так и посредством законодательного регулирования отдельных вопросов.

В целом, стояние нормативной базы в сфере открытости государственных органов власти в России эксперты оценивают весьма неоднозначно. В частности, отмечается, что в направлении создания необходимой нормативной базы в России пройден большой путь, прежде всего, на уровне федерального законодательства. Однако практика правоприменения во многом носит формальный характер, и качество процессов обеспечения открытости остается низким.

И если с открытостью информации и данных о деятельности органов власти дела обстоят более-менее, то развитие такой области, как «открытый диалог», предполагающей непосредственное участие граждан и бизнеса в принятии государственных решений и возможность контролировать их качество, в целом остается на неудовлетворительном уровне.

Во многом, по мнению экспертов, это связано с отсутствием четко поставленных целей и качественного управления развитием открытости, которая трактуется не иначе, как «инерционная». Модератором этого процесса выступает федеральное Правительство, однако курс на

открытость, как для федеральных, так и для региональных и местных органов власти по большей части формулируется посредством рекомендаций, а не реальных поручений. Кроме того, серьезной проблемой является отсутствие четко артикулированного общественного запроса на открытость власти.

Главный вывод, который можно сделать, анализируя приведенные выше доклады – неразрывная связь трех компонентов – открытых данных, открытой информации и открытого диалога, учет и проработка которых в комплексе выводят на новый уровень саму проблему открытости власти. При таком ракурсе акценты совершенно логично смещаются с анализа эффектов, которые мы традиционно стремимся наблюдать и фиксировать по итогам данной работы на уровне государства, измеряя степень его открытости, а, значит, демократичности, на общество, которое в данных условиях становится главным заказчиком, потребителем, а при несоответствии его ожиданиям – главным критиком государства. Общественные интересы при этом, что также логично, должны стать для органов власти первоочередными в понимании того, какие направления своей работы они должны открывать наиболее полно.

Второй параграф третьей главы посвящен анализу современных инфокоммуникационных механизмов взаимодействия власти и общества в контексте информационной открытости органов власти.

Одним из неотъемлемых элементов открытого государства является непрерывно действующий контур информационно-коммуникационных взаимодействий между институтами власти и гражданского общества. Для обеспечения таких взаимодействий необходимо наличие множества альтернативных источников информации и свободы доступа к таким источникам для всех граждан и институциональных структур гражданского общества. Но еще более важной задачей, переводящей в принципиально иной формат развитие и общества, и государства, является

создание условий для обмена информацией не только на межличностном и групповом уровне, но и между институциональными структурами общества и власти, условий, которые позволяют гражданам и гражданским институтам, быть не только потребителями, но и источниками информации. В настоящее время такими механизмами, переводящими на качественно иной уровень взаимодействие власти и общества, становятся Интернет и цифровые платформы.

Показательным в данном отношении является опыт Московской области, руководство которой первыми в стране взяли на вооружение самые современные разработки в сфере цифровых технологий и управленческого учета, создав в рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика» платформу для управления регионом – Центр управления регионом (ЦУР) .

В таком формате по замыслу разработчиков этот инструмент позволяет оперативно в режиме 24/7 реагировать на все возникающие в области проблемы, получать максимально подробную информацию, обрабатывать входящие запросы. В настоящее время в системе обслуживаются все поступающие жалобы и предложения, по итогам формируются подробные сводные аналитические данные по проблемам и запросам населения.

Система сегодня работает во всех муниципалитетах Московской области, которые подключены к единой платформе, благодаря чему в Центре управления регионом концентрируется информация обо всех процессах на территориях, о любых сбоях в работе региональных или государственных служб, ЖКХ, транспорта, дорог, экологии, благодаря чему удастся оперативно прорабатывать подходы к решению различных проблем.

Опыт Московской области транслирован на все регионы страны, в соответствии с поручениями главы государства, которые он дал по итогам

посещения подмосковного Центра управления регионом в январе 2020 года в рамках заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Это позволит не только сформировать широкую сеть цифровых платформ, агрегирующих запросы граждан с официальных сайтов и из социальных сетей, но и внедрить единые мониторинговые схемы, результатами которых смогут руководствоваться главы муниципалитетов, губернаторы, руководители федеральных органов власти.

Таким образом, формируемая в России система работы с обращениями граждан на основе автоматизированных систем обработки информации и интернет-систем обратной связи по-новому позволяют взглянуть на проблему информационной открытости органов власти. Фактически она перерастает локальные рамки, становится первостепенной, окончательно утрачивая признаки моделируемого самими органами власти процесса. Обратная связь становится очевидной, помогая органам власти своевременно принимать необходимые управленческие решения, однозначно ориентируя их на решение актуальных для жителей проблем, в том числе по отдельным их них в ускоренном формате.

Заключение

Подведены итоги работы, сформулированы основные выводы, определены перспективные направления дальнейших научных исследований в данной области, сформулированы предложения по дополнению и изменению действующего законодательства в сфере реализации конституционного права на информацию.

На тему выпускной квалификационной работы вышла публикация автора:

Яровая Е.Е. Система принципов, механизмов и инструментов в

организации информационной открытости органов власти//Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России материалы XII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, посвященной 110-летию Саратовского государственного университета: Сб.науч.ст.Отв.ред.Г.Н.Комкова. Саратов, 2019.