

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

№ 3

2012

В



Подписные индексы:

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224

Объединенный каталог «Пресса России» – индекс 41457

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration

Контрольный
экземпляр

№ 3
2012



Ежеквартальный
научно-образовательный журнал.
Издается с 2007 г.

МОСКВА

Уважаемые читатели!

Вы можете подписаться на журнал
«Вопросы государственного и муниципального управления»

Подписные индексы:

Каталог агентства «Роспечать» – индекс 81224
Объединенный каталог «Пресса России» – индекс 41457

Подписано в печать 15.09.2012. Формат 60x88¹/₈
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная. Усл. печ. л. 26,0.
Уч.-изд. л. 11,6. Тираж 999 экз. Заказ 1342

НИУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772 95 71

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., 6

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор

ЯКОБСОН Лев Ильич

Редакционная коллегия

АЛЕКСАНДРОВ Д. А.

АУЗАН А. А.

АФАНАСЬЕВ М. П.

БАРАБАШЕВ А. Г. (*зам. главного редактора*)

БАРЦИЦ И. Н.

ВУКОЛОВ В. Л.

ЗВЕРЕВА И. А. (*зам. главного редактора*)

КЛИМЕНКО А. В.

КОРДОНСКИЙ С. Г.

КОСАРЕВА Н. Б.

КРАСНОВ М. А.

НЕСТЕРЕНКО Т. Г.

ОБОЛОНСКИЙ А. В.

ПЛЮСНИН Ю. М.

ПЧЕЛИНЦЕВ С. В.

СИВИЦКИЙ В. А.

СУРИН А. В.

ТИХОМИРОВ Ю. А.

ШАМХАЛОВ Ф. И.

ШАРОВ А. В.

ЮЖАКОВ В. Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И. А.

Редактор: Малеванная Е. А.

Адрес редакции фактический:

109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, ст. 2,

офис 103, НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20

НИУ ВШЭ

Тел.: (495) 624 06 39

Факс: (495) 624 06 39

Web-site: <http://vgmu.hse.ru>

E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,

фактический: 117230, Россия,

Москва, Варшавское шоссе, 44А,

Издательский дом НИУ ВШЭ

почтовый: 101000, Россия,

Москва, ул. Мясницкая, 20

НИУ ВШЭ

Тел.: (499) 611 15 08

E-mail: id@hse.ru

Международный

консультативный совет

Р. САЛОМОН, США

ДЖ. СТРАУССМАН, США

Н. ПАРИСОН, Великобритания

М. БАРСЕЛАЙ, Великобритания

Я. СИНЬЮЙ, КНР

А. КЕМПБЕЛЛ, Великобритания

М. ПИРОГ, США

Е. ХЛИВИЦКАС, Литва

НАШИ АВТОРЫ

Александров Олег Владимирович — председатель группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».

e-mail: alexandrov@cefc.ru

Афанасьева Ольга Валентиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры интегрированных коммуникаций факультета прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: oafanasieva@hse.ru

Бойн Джордж А. — Кардиффская школа бизнеса, университет Кардиффа.

e-mail: vgmu@hse.ru

Вещугина Татьяна Семеновна — кандидат психологических наук, доцент кафедры теории организации факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: tveshugina@hse.ru

Добролюбова Елена Игоревна — генеральный директор группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».

e-mail: dobrolyubova@cefc.ru

Емец Максим Алексеевич — студент первого курса магистратуры факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: emets.maxim@gmail.com

Калгин Александр Сергеевич — аспирант кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Бирмингемского университета, младший научный сотрудник Центра междисциплинарных исследований Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

e-mail: akalgin@hse.ru

Казакова Екатерина Дмитриевна — старший специалист первого разряда отдела организации и планирования закупок управления материально-технического обеспечения Управления делами Президента Российской Федерации.

e-mail: ekazakova91@gmail.com

Карпов Сергей Анатольевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики ФГБОУ ВПО МГТУ «Станкин».
e-mail: interec1@yandex.ru

Карпова Полина Григорьевна — магистр государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: pkarpova@hse.ru

Оболонский Валентин Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: aobolonsky@hse.ru

Попова Елена Павловна — кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организации факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: eppopova@hse.ru

Тоичкина Валентина Павловна — старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, г. Апатиты.
e-mail: toichkin@list.ru

Раевский Владимир Абрамович — доктор экономических наук, профессор, ученый секретарь Международной академии менеджмента.
e-mail: raevsky1427@yandex.ru

Цыганков Даниил Борисович — кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.
e-mail: dtsygankov@hse.ru

Шакиров Тимур Аббасович — ведущий эксперт направления «Городское хозяйство» Фонда Института экономики города, преподаватель кафедры экономики города и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: shakirov@urbaneconomics.ru

Южаков Владимир Николаевич — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок.
e-mail: yuzhakov@csr.ru

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

КАРПОВА П.Г., ЦЫГАНКОВ Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation»	5
КАЛГИН А.С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность?	35
ЕМЕЦ М.А. Федеральные целевые программы России: проблема координации и пути ее решения.	61
ВЕЩУГИНА Т.С., ПОПОВА Е.П. Базовые управленческие науки на факультетах государственного и муниципального управления	75

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КАРПОВ С.А. Управление инновационным развитием региона на примере технопарка Франции	88
БОЙН ДЖ.А. Источники совершенствования государственной службы: критический обзор научной литературы и программа исследований (<i>Перевод с англ. Зверевой Э.Г.</i>)	94

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

АЛЕКСАНДРОВ О.В., ДОБРЮЛЮБОВА Е.И., ЮЖАКОВ В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления	135
ШАКИРОВ Т.А. Коммунальный комплекс России: итоги реформирования и перспективы развития	147

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

АФАНАСЬЕВА О.В. Доступ к информации. Мировой тренд в реформировании государства	159
КАЗАКОВА Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России	173
ТОИЧКИНА В.П. Методические аспекты оценки воспроизводства населения муниципальных образований (на примере Мурманской области)	188

РЕЦЕНЗИИ

РАЕВСКИЙ В.А.

Программный бюджет: Учебное пособие / Под ред. проф.

М.П. Афанасьева. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2012. 384 с..... 195

ОБОЛОНСКИЙ А.В.

Памяти Остромов..... 198

ABSTRACTS 201

НАШИ АВТОРЫ 206

Афанасьева О.В.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ. МИРОВОЙ ТРЕНД В РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация

В статье доступ к информации рассматривается как: а) глобальная тенденция в реформировании социальных и государственных институтов на основе открытости; б) новый публично-правовой институт, развивающий и гарантирующий в современных условиях принцип гласности публичного права; в) институт, необходимый для консолидации и развития национального государства.

Ключевые слова: информационная и социальная открытость; доступ к официальной информации; транспарентность и подотчетность; национальное государство.

Право знать

Новые практики доступа к официальной информации основаны на все более широком признании права граждан знать, инспектировать и получать копии официальных документов без специального обоснования причин и правомочности своего интереса. Даже в странах с глубокими демократическими традициями, не говоря уже об остальных, переход от порядка доступа к официальным документам, основанного на доказывании гражданином «необходимости знать», к порядку, основанному на общем «праве знать», представляет собой колоссальную инновацию, если угодно — революцию, в государственно-правовой теории, практике и культуре.

Международное признание права на доступ к информации определяется осознанием актуальных вызовов и рисков социального развития. В сложном и сложно регулируемом «постсовременном» обществе обнаружилось,

что закрепленные законом в качестве неотчуждаемых права и свободы — личные, политические, социальные, экономические, культурные — реализуются на практике лишь постольку, поскольку люди имеют возможность осуществлять и осуществляют свое право знать.

Экологические угрозы техногенного и социогенного характера, растущая озабоченность людей экологическими условиями своей жизни вызывают жгучий интерес к информации об окружающей среде и факторах ее ухудшения или улучшения.

Аккумуляция гигантских ресурсов в многозвенных государственных структурах, транснациональных корпорациях и международных организациях при непрозрачном и неподотчетном распоряжении этими ресурсами превратило коррупцию публичных институтов в главную причину социальной несправедливости и ухудшения жизни людей. Совершенно ясно, что борьба с коррупцией невозможна без обеспечения свободы информации. Наверное, лучшие слова о значимости свободы информации сказаны в 1914 г. судьей Верховного суда США Луи Брандэйсом: «Немножко солнечного света — самое лучшее дезинфицирующее средство», — именно после этих слов законы о свободе информации стали называть «законами солнечного света».

Глобальная тенденция

Первые закрепляющие «право знать» национальные законы были приняты в Швеции (1766), Финляндии (1951), США (1966), Дании (1970), Норвегии (1970), Австрии (1973), Франции (1978), Нидерландах (1978), Новой Зеландии (1982), Австралии (1982) и Канаде (1982). В большинстве из этих стран также были приняты первые законы о защите информации, или законы о частной жизни, гарантирующие гражданам право на доступ к тем официальным документам, которые касаются их непосредственно.

Швеция — пионер свободы информации: первый в мире Закон «О свободе прессы» (1776) является одним из четырех основных законов, составляющих Конституцию Швеции. В 1976 г. редакция Закона была изменена (внесение изменений в конституционный закон требует специальной, длительной процедуры). Глава 2 Закона называется «Об общественной природе официальных документов». В этой главе указано, что «каждый гражданин Швеции наделен правом на свободный доступ к официальным документам» в соответствии с определенными Законом правилами [28].

Финляндия и Норвегия, которые наряду со Швецией были первопродцами законодательства о свободе информации, а также Мексика, Бельгия, Португалия, Греция внесли изменения в свои конституции специально для включения в них права на доступ к официальной информации. Подобная мера представляется вполне адекватной, поскольку государственно-правовые инновации такого масштаба по своей сути являются изменением конституции и нуждаются в конституционном закреплении.

Новые конституции, которые были приняты в Австрии, Болгарии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Перу, Польше, Румынии, Словакии, Таиланде, Филиппинах, Чехии, Эстонии, Южно-Африканской Респуб-

ке, предусматривают право граждан запрашивать и получать информацию у правительственных органов.

В Индии, Израиле, Франции, Южной Корее и Японии верховными судами были приняты решения, устанавливающие, что право на доступ к официальной информации является основным правом в соответствии с положениями конституций этих стран о свободе выражения своего мнения и свободе прессы.

В Канаде и Новой Зеландии суды, вынося решения, признали особый квазиконституционный статус национальных законов о доступе к информации.

В КНР сначала в регионах Гуанчжоу и Шанхай, являющихся эпицентрами китайской модернизации, были приняты местные законы о свободе информации в качестве мер по борьбе с коррупцией, а в Гонконге с 1996 г. действует соответствующий кодекс практики. В 2007 г. принято Положение об открытой государственной информации, действие которого распространяется уже на все уровни власти КНР.

Таким образом, законодательное закрепление права граждан (часто также и налоговых резидентов) на доступ к официальной информации и обязанности официальных органов предоставлять информацию по запросам стало глобальной тенденцией. Согласно данным Дэвида Банисара и общественной организации «Privacy International», по состоянию на 2006 г. около 70 стран мира уже приняли и 50 разрабатывали соответствующие законы [12, с. 7].

В 2004 г. представители трех международных институтов по защите прав человека — специальный докладчик ООН о свободе убеждений и самовыражения, представитель ОБСЕ по свободе СМИ и специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по свободе самовыражения — в совместной декларации призвали все государства принять законы о свободе информации [4]. В качестве действий были предложены пересмотр, а если потребуется — то и отмена законодательства, запрещающего доступ к информации, а также приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами.

Как уже было отмечено, мощный импульс к утверждению института доступа к информации дала общая экологическая озабоченность людей в разных странах. После трагедии в Бхопале (в декабре 1984 г. погибли 2400 человек в результате инцидента в индийском филиале американской компании) Конгресс США принял в 1986 г. Акт о планировании опасности и праве сообщества знать (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act). Акт учредил Реестр ядовитых утечек (Toxics Release Inventory, TRI) и обязал государственные и частные организации предоставлять отчетность обо всех промышленных утечках опасных веществ. Информация TRI доступна в Интернете: через базу данных www.epa.gov/tri, которую ведет федеральное Агентство защиты окружающей среды (Federal Environmental Protection Agency, EPA), а также через сеть неправительственных организаций и их веб-сайты (www.scorecard.org и www.rtknet.org).

В 1992 г. конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию по окружающей среде и развитию (Декларацию Рио), в которой зафиксировано, что государства должны содействовать осве-

домленности и участию общественности в данных вопросах посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10) [3].

В 1998 г. в качестве дополнения к Декларации Рио страны — члены Экономической комиссии ООН для стран Европы (ЮНЭКЕ) и Европейский союз подписали юридически обязательную для исполнения Конвенцию «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция) [1]. Статья 4 Конвенции требует от государств-участников принять и ввести в действие законы, позволяющие гражданам запрашивать информацию (включая документы) об окружающей среде, которая находится в распоряжении правительственных органов.

С начала 2000-х годов тема доступа к информации получила особую актуальность в связи с проблемой коррупции. Конвенция ООН по борьбе с коррупцией (утверждена Генеральной Ассамблеей в октябре 2003 г., принята в декабре 2005 г. после ее ратификации 30 странами) [2] рекомендует государствам принимать меры, направленные на улучшение доступа общественности к информации. Статья 10 «Публичная ответственность» предлагает каждому государству — участнику Конвенции принять меры, усиливающие прозрачность в его публичной администрации. Статья 13 «Участие общества» предлагает содействовать участию в предупреждении коррупции и борьбе с ней отдельных лиц, групп, общественных организаций, укреплять такое участие посредством усиления прозрачности, вовлечения населения в процессы принятия решений и обеспечения для населения эффективного доступа к информации. Российская Федерация 17 февраля 2006 г. ратифицировала Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией не в полном объеме [6].

В 2002 г. была принята Рекомендация Совета Европы № Rec(2002)2 по доступу к официальным документам [5], которая основывается на принципе, что каждый человек должен иметь доступ к находящимся в распоряжении государственных органов официальным документам, и подробно формулирует конкретные требования к национальному законодательству о доступе к информации, представляющей общественный интерес. В доступе к документу может быть отказано только в том случае, если разглашение содержащейся в нем информации может нанести ущерб законным интересам государства (обороне, безопасности, международным отношениям, охране правопорядка, экономической политике) и третьих лиц (неприкосновенности личной жизни, экономическим интересам, равенству сторон в ходе судебного разбирательства). При этом Рекомендация содержит принципиально важную оговорку: *если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации*. Выполнение данного условия требует проверки и учета общественного интереса в обнародовании информации при принятии государственными органами решения о раскрытии информации. Кроме того, государственным властям предлагается рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых ограничения на доступ к информации перестают действовать.

Отметим, что принцип преобладания общественного интереса далеко не всегда отражен в национальных законах о доступе к информации. Как

показывает практика, в отсутствие законодательного закрепления принципа преобладания общественного интереса в обнародовании информации и, что не менее важно, механизма его реализации и защиты государственные органы имеют широкие возможности выведения многих категорий информации из сферы действия закона и из поля зрения общественности.

27 ноября 2008 г. Комитет министров Совета Европы принял проект Конвенции о доступе к официальным документам, работа над которым шла несколько лет в Регламентном комитете по правам человека (Steering Committee for Human Rights). Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам открыта к подписанию 18 июня 2009 г. и вступит в силу после того, как 10 государств — членов Совета Европы примут решение и депонируют грамоту о ратификации Конвенции у Генерального секретаря Совета Европы¹.

Конвенция о доступе к официальным документам должна распространить апробированные в Рекомендации № Rec(2002)2 принципы и правила на национальном, региональном и местном уровнях — на правительственные, административные, законодательные и судебные органы, физических или юридических лиц при отправлении ими государственных функций, а главное — сделать эти правила обязательными для государств-участников. При этом, как отмечают в Пояснительном докладе разработчики Конвенции, они постарались из разных национальных правовых систем выделить «эссенцию» — основные обязательные положения, отражающие то, что уже есть в ряде национальных законов, и в то же время то, что может быть принято государствами, таких законов пока не имеющими. Имплементация этих основных положений и согласие на международный мониторинг составляют обязательную программу действий для государств-участников, а дух Конвенции побуждает их развивать свои национальные законодательства в целях закрепления и расширения права доступа к официальным документам.

Концептуальная дискуссия

Ряд зарубежных законов (Закон США «О свободе информации» и аналогичные законы в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании), а также некоторые видные зарубежные эксперты связывают правовое обоснование доступа к информации органов власти с принципом *свободы информации* [см., например: 12; 21; 27; 29]. Такое обоснование представляется данью великой традиции: естественно-правовая доктрина и первые конституции утверждали гражданские и политические *свободы* как основу независимости личности и принципы взаимоотношения между людьми и государством.

Однако по мере утверждения *права знать* излишняя консервативность, точнее — инерционность трактовки этого права как *свободы информации* становилась все более очевидной. Основные «негативные», т.е. выражающие независимость личности в определенных действиях от власти государства,

¹ По состоянию на 10 мая 2012 г. 5 государств — Босния и Герцеговина, Венгрия, Норвегия, Черногория, Швеция — ратифицировали и еще 9 государств подписали Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.

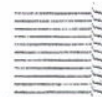
права граждан в области информации — свобода мысли (свобода мнений, убеждений), свобода слова (свобода самовыражения) и свобода печати (свобода массовой информации) — были давно закреплены во всех правовых государствах. В закреплении же нуждалось «позитивное» право, требующее целенаправленных действий и обеспечивающих мер со стороны государства, т.е. его «позитивного вмешательства».

Между тем безуспешными оказались практические попытки обосновать право на доступ к документам органов власти и обязанность органов власти обеспечивать такой доступ ссылаясь на Всеобщую декларацию прав человека и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Так, пункт 1 статьи 10 Европейской конвенции о правах человека гласит: «Каждый имеет право свободно выразить свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ». Европейский суд по правам человека до сих пор отказывался признавать право на доступ к официальной информации в рамках данного установления, ибо такое право в нем не зафиксировано. Национальные суды в этом отношении выступали не менее консервативно.

Принятие новых национальных законов и международных документов, закрепляющих право на доступ к официальной информации, потому и было необходимо, что указанное право не тождественно ранее закрепленному в национальных законах и международных документах принципу свободы информации.

Следует иметь в виду, что в российской юридической и политической литературе широкое распространение получило понятие «право на информацию», которое используется в том числе для обозначения и обоснования права граждан на доступ к официальной информации [см.: 14; 20; 23; 25; 26]. Широкому распространению указанной дефиниции соответствует ее широкое понимание. Специалисты в области информационного права трактуют право на информацию как комплексное субъективное право гражданина, состоящее в возможности свободно осуществлять любые операции с информацией [13, с. 18–26; 19, с. 46–48]. В такой трактовке понятие «право на информацию» сближается с понятием «свобода информации». По аналогии с последним и со ссылкой на авторитетный учебник по конституционному праву зарубежных стран под редакцией Б.А. Страшуна [18, с. 102] понятие «право на информацию» нередко трактуют как условное обозначение целой группы информационных прав граждан. Заметим, однако, что авторы учебника говорят о принципе свободы информации, закрепленном в конституциях зарубежных стран, а не о дефиниции «право на информацию», употребляемой в отечественной научной литературе.

Некоторые эксперты, включая автора этих строк [11], пытались вычленив в общем толковании права на информацию предмет собственно права на доступ к официальной информации и определить его специфику, а С.Н. Шевурдяев в этой связи даже говорит о двух подходах к толкованию права на информацию [26, с. 1].



Эта дискуссия, надо признать, носит несколько умозрительный характер, ибо положения Конституции России дают не слишком прочную базу для обоснования права на информацию, будь то в комплексном его толковании или в прочтении его как права на доступ к официальной информации. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяя правомочия физических и юридических лиц по доступу к информации (ст. 8), не закрепляет в собственном смысле права граждан России на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»). Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не только не закрепляет права на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»), но и *умалывает* право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации².

Что касается теории, то, на наш взгляд, следует избегать дальнейшей терминологической путаницы, отвлекающей внимание от действительно содержательных вопросов, а потому лучше прекратить дискуссию о содержании «права на информацию» и признать очевидное: «право на информацию» — это неудачная дефиниция.

Лучше называть вещи своими именами: правомочия по поиску, обмену, производству и распространению информации — свободой информации; правомочия автора в отношении его произведения — авторским правом; правомочия каждого по доступу к находящейся в распоряжении органов власти и управления информации — правом на доступ к официальной информации; правомочия лица в отношении информации о себе — неприкосновенностью частной жизни, конфиденциальностью персональных данных и правом на доступ к информации о себе.

Публично-правовой институт

На сегодняшний день доступ к официальной информации утвердился во всех развитых и во многих развивающихся странах в качестве важного публично-правового, государственного института. Как представляется, адекватное теоретическое понимание и практическое осуществление такого института требуют от специалистов использования системного подхода. Применение системного подхода позволяет понимать, закреплять и воспроизводить институт доступа к официальной информации как *публично-правовое институциональное триединство*:

- конституционный принцип гражданской общности;
- субъективное право;
- государственная обязанность.

² Право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой официальной информации умалывается оговоркой: не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, «доступ к которой не ограничен» (ст. 8, п. 3). Анализ Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и его соответствия Европейской конвенции о доступе к официальным документам см.: [9].

В качестве принципа гражданской общности (*union civilis*) доступ к государственной информации наследует и развивает сформулированный И. Кантом принцип гласности публичного права. По его мнению, если абстрагировать публичное право от всякой эмпирики, то у нас останется форма публичности. «Возможность такой формы содержится в каждом правовом притязании, потому что без гласности не могла бы существовать никакая справедливость (которая может мыслиться только публично известной), стало быть, и никакое право, которое исходит только от нее» [16, с. 311–312].

И. Кант сформулировал два критерия для проверки правомерности (т.е. соответствия праву) всякого правового притязания. Критерий негативный: «Несправедливы все относящиеся к праву других людей поступки, максимы которых несовместимы с публичностью». Этот принцип, писал философ, следует рассматривать не только как этический, но и как юридический. «В самом деле, максима, которую я не могу огласить, не повредив этим в то же время моему собственному намерению, которую непременно надо скрыть, чтобы она имела успех, и в которой я не могу публично признаться, не вызвав этим неизбежно сопротивления всех против моего намерения, — такая максима может иметь источником необходимого и общего, стало быть аргюи усматриваемого, противодействия всех против меня только несправедливость, которой она угрожает каждому» [16, с. 312].

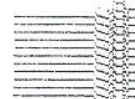
Переходя от права к политике, часто двуличной и коварной, И. Кант предлагал позитивный критерий: «Все максимы, которые нуждаются в публичности (чтобы достигнуть своей цели), согласуются и с правом, и с политикой» [16, с. 318].

Из кантовского понимания гласности неопровержимо следуют два важных положения:

- во-первых, гласными должны быть не отдельные «судьбоносные» установления, а все правовые притязания, все поступки в публично-правовой сфере, т.е. все правление. Гласность в государственном праве гражданства³ не может быть эксклюзивной, гласность тотальна;
- во-вторых, гласность как имманентная форма публичного права не может быть ограничена разовым обнародованием — оглашением решения либо публикацией текста. Гласность не может быть одноразовой, она перманентна.

Всеобщая и непрерывная гласность в государственных делах немыслима без реального широкого доступа к информации, которой располагают органы публичной власти. Только такой доступ делает государственные органы — смысл их учреждения, ход и результаты их работы — «прозрачными», т.е. доступными для понимания и контроля граждан. Таким образом, законодательно установленный и неукоснительно обеспечиваемый на практике доступ к официальной информации выступает институциональной гарантией основных принципов национального государства (демократической респуб-

³ Государственное право гражданства — это попытка переводчиков адекватно передать по-русски смысл базового понятия *iuscivitatis* [16, с. 312].



лики): народовластия, гласности правления, публичной подотчетности должностных лиц.

Из сказанного следует *субъективное право* каждого, кто находится под государственным законом, на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

Субъективное право на доступ к официальной информации некоторые правоведы, как уже было сказано, безуспешно пытались вывести из принципа свободы информации, который зафиксирован в Статье 19 Всеобщей декларации прав человека в качестве составной части свободы убеждений. Ни в решениях Европейского суда по правам человека, ни в решениях Верховного суда США мы не найдем подтверждений того тезиса, что субъективное право на доступ к официальной информации вытекает из принципов свободы слова, убеждений и информации. Европейский суд неоднократно указывал, что государство не должно вмешиваться в обмен информацией между частными лицами и ограничивать возможности получения информации, т.е. должно блюсти свободу информации. Однако свобода информации в трактовке Европейского суда не предполагает презумпции доступа к информации, находящейся в распоряжении правительства.

Несогласие высших судебных инстанций Европы и США с предложениями ряда правоведов и публицистов вывести право на доступ к официальной информации из Статьи 19 Всеобщей декларации прав человека не помешало закреплению этого права сначала в национальных законах, а затем и в международных документах. Дело в том, что субъективное право на доступ к официальной информации имеет не личную, а публичную, политическую, государственно-гражданскую природу. Оно вытекает не из свободы человека как правоспособного существа, но из участия человека в гражданской общности (*unio civiilis*), т.е. из его статуса *гражданина*.

«В самом деле, так как всякое право заключается только в ограничении свободы всякого другого тем условием, что она совместима по некоторому общему закону с моей свободой, а публичное право (в рамках общности) есть не что иное, как действительное, сообразное с этим принципом и соединенное с властью законодательства, в силу которого все принадлежащие к одному народу как подданные находятся в определенном правовом состоянии (*status iuridicus*) вообще, а именно в состоянии равенства действия и противодействия взаимно ограничиваемого произвола людей сообразно с всеобщим законом свободы (какое состояние и называется гражданским) — то все в этом состоянии совершенно одинаково имеют прирожденное право (т.е. принадлежащее им до совершения какого бы то ни было правового действия) принуждать каждого, чтобы применение его свободы постоянно оставалось в границах согласия с моей свободой» [17, с. 236–237].

Вполне очевидно, что осуществление человеком как гражданином своего прирожденного права принуждать каждого к соблюдению правовой меры его свободы (тем самым обретая и сохраняя свободу в государстве) прямо зависит от его доступа к информации, которая находится в распоряжении государственных органов. Без доступа граждан к официальной информации их право на свободу в государстве неосуществимо: в таком случае граждан-

ская свобода становится фикцией, государство отчуждается, т.е. становится чужим для своих граждан, — нация атомизируется.

Из этого следует, что обеспечение доступа граждан к официальной информации составляет священный *конституционный долг* каждого должностного лица в государстве. Неисполнение этого долга должностным лицом равносильно покушению на основы государства и должно влечь за собой наказание, соизмеримое с вредом, который такое правонарушение наносит не только лицу, чье право на доступ к информации нарушено, но и всей нации — ее гражданскому государственному строю.

Закрепить конституционный долг должностных лиц и наказание за его неисполнение совершенно необходимо, но отнюдь не достаточно. Если свобода слова и обмен информацией требуют от должностных лиц государства воздержания от неправомерного препятствования, то предоставление гражданам доступа к официальной информации подобным воздержанием обеспечить невозможно. Для этого необходимо поддерживать и контролировать функционирование институциональной системы, которая включает нормативное регулирование, организационное, финансовое и техническое обеспечение, процедурное исполнение и аудит целого комплекса *административных обязанностей*.

Каждую из трех сторон публично-правового института доступа к официальной информации — принцип конституционного устройства, субъективное право, государственную обязанность — можно рассматривать специально, однако нельзя понять отдельно, ибо сущность данного института триединая.

Реформа национального государства

Развивая и гарантируя принципы народовластия, гласности правления, подотчетности должностных лиц, новый публично-правовой институт доступа к информации стал необходимым элементом системы базовых институтов демократической республики — утвердившейся в Новое время государственной формы устойчивого развития больших сообществ, наций. Иными словами, институт доступа к официальной информации на сегодняшний день стал элементом системы базовых институтов национального государства.

Учитывая терминологическую путаницу в российской научной литературе и публицистике, нелишне будет напомнить о теоретическом и политическом генезисе понятия «национальное государство». Следует подчеркнуть, что *национальное государство* как идея исторически и логически оппонирует отнюдь не империи, но *патримониальному государству*, т.е. государству, держателем суверенитета в котором является не нация, а персона, семья, клан, где суверен использует государственные прерогативы и казну в собственных хозяйственных, хозяйских целях и передает их по наследству⁴.

⁴ Классическую концепцию патримониального господства дал М. Вебер. Полный перевод третьего подраздела знаменитой главы «Типы господства» первой части фундаментального труда «Хозяйство и общество» см.: [15]. О неопатримониализме в современных условиях см.: [22; 24].

И. Кант задолго до М. Вебера точно и емко определил принципиальное различие между патримониальным и национальным государством. Правлению *отеческому* (*Imperium paternale*), «при котором подданные, как несовершеннолетние, неспособные различить, что для них на деле полезно, а что вредно, принуждены оставаться сугубо пассивными, ожидая от главы государства суждение о том, как им надлежит быть счастливыми, и предоставляя это суждение его милостивому соизволению», И. Кант противопоставил *отечественное* правление (*Imperium non paternale, sed patrioticum*) как единственно приемлемое для правоспособных людей. «*Патриотическим* называется именно такой образ мыслей, когда каждый в государстве (не исключая и его главы) рассматривает общность как материнское лоно, а страну свою как почву, возделанную отцами, — почву на которой и из которой он сам вырос и которую он как драгоценный залог должен оставить после себя для того лишь, чтобы охранять права общности посредством законов совместной воли, а вовсе не считает себя вправе использовать ее по своему капризу» [17, с. 234–235].

Понятие национального государства стало концептуальным выражением и программным политическим лозунгом реформирования европейских государств и их заморских колоний в духе Нового времени. Суть тех реформ (и революций) заключалась в *институционализации социальной открытости* государства, а их результатом стало утверждение норм и практик демократической республики.

Сегодняшняя институциональная революция, осуществляемая в развитых и ряде развивающихся национальных государств, является ответом на кумулятивный кризис традиционных и современных структур социальной интеграции [10]. Как и прошлая, эта институциональная революция не является «законом всемирной истории». Реформирование институтов демократической республики (национального государства) на основе новых стандартов информационной и социальной открытости — это выбор и ответ тех людей, которые готовы «охранять права общности посредством законов совместной воли».

В развитых странах уже сложилась система новых институтов *транспарентности и подотчетности*, надстраиваемая и оживляющая институциональный остов национального государства (демократической республики). В эту систему наряду с законодательством о доступе к информации и обеспечивающей его государственной инфраструктурой (административным персоналом по работе с заявлениями пользователей вне административной системы контроля и апелляции, государственным мониторингом, информационно-техническим обеспечением и навигацией) сегодня входит и многое другое: правовой институт доступа человека к персональным данным о себе; находящимся в распоряжении государственных органов, и обеспечивающая такой доступ государственная инфраструктура; нормы, обычаи и практики «проактивного» (упреждающего вопросы общественности) раскрытия государственными органами и должностными лицами информации о своей деятельности; правительственные веб-сайты и национальные программы E-Government; добровольные кодексы и практики социальной отчетности бизнес-корпораций.

Смысл и критерии эффективности институциональных преобразований заключаются в улучшении качества государственного управления, в устойчивом национальном развитии. Об эффективности институциональных преобразований и в целом о качестве государства можно судить по данным опросов потребителей публичных услуг и экспертов, статистическим показателям развития и их интегрированным индикаторам.

Интегрированные индикаторы качества управления в различных странах мира исследует и ежегодно публикует Всемирный банк. Рейтинг Worldwide Governance Indicators (WGI) составляется на основе данных из 35 разных источников, отражающих мнения тысяч экспертов деловых кругов, неправительственных и государственных организаций, а также десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира. Рейтинг WGI включает шесть интегрированных индикаторов качества государственного управления:

- 1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов;
- 2) политическую стабильность и отсутствие насилия;
- 3) эффективность работы правительства;
- 4) качество законодательства;
- 5) верховенство закона;
- 6) сдерживание коррупции.

Каждое государство по каждому из шести индикаторов получает свой рейтинг, общий итоговый рейтинг не составляется.

Наивысшие оценки по всем показателям WGI устойчиво получают следующие страны: Дания, Швеция, Финляндия, Норвегия, Новая Зеландия, Нидерланды, Люксембург, Швейцария, Канада, Австралия, Австрия. Характерно, что это как раз те страны, которые давно и успешно развивают институты доступа граждан к официальной информации.

Обратимся к другому авторитетному международному рейтингу — Индексу восприятия коррупции (The Corruption Perceptions Index — CPI). Глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг CPI, осуществляемые международной неправительственной организацией Transparency International, основаны на комбинации общедоступных статистических данных и результатов глобального опроса. Индекс ранжирует страны и территории по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 10 (самый низкий уровень коррупции) на основе восприятия уровня коррумпированности государственного сектора.

По данным CPI-2011, в первую десятку наименее коррумпированных государств мира входят: Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Сингапур, Норвегия, Нидерланды, Австралия, Швейцария, Канада. Характерно, что и в этом рейтинге лидируют государства, развивающие институты доступа своих граждан, налоговых резидентов и потребителей публичных услуг к официальной информации. Заметим, что это относится и к Сингапуру, который, по оценке Департамента экономического и социального развития ООН (United Nations E-Government Survey 2012), вошел в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства (E-Government Development Index).

Россия по всем интегрированным показателям качества управления устойчиво занимает места в нижней части мирового рейтинга. Заметной позитивной динамики у нашей страны в рейтинге WGI после 2004 г. не наблюдается. Более того, по индикаторам «Право голоса и подотчетность» и «Контроль коррупции» заметна негативная динамика, причем по последнему индикатору Россия идет ко дну рейтинга. В рейтинге CPI Россия также находится в числе наиболее коррумпированных стран мира; согласно данным за 2011 г., наше государство заняло 143-е место из 183 стран, охваченных исследованием.

Можно предъявлять претензии к качеству международных рейтингов, однако настоящая забота об имидже России состоит не в этом, а в реальном улучшении качества российского государства и жизни российского народа. Необходимо учиться у мировых лидеров качественному управлению и реформировать российское государство на основе современных стандартов открытости социальных институтов, транспарентности органов власти и подотчетности должностных лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды // Экономическая комиссия ООН для стран Европы [Официальный сайт]. URL: <http://www.unecsc.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Управление ООН по наркотикам и преступности [Официальный сайт]. URL: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf.
3. Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г. // Док. ООН А/Конф.151/26 (том 1) // Экономическая комиссия ООН для стран Европы [Официальный сайт]. URL: <http://www.unecsc.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>.
4. Сайт Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>.
5. Рекомендация Совета Европы № Rec(2002)2 по доступу к официальным документам // Право и СМИ [Интернет-портал]. URL: [http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002\(2\).htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002(2).htm).
6. Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. 2006. 21 марта. № 4022.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2006. 29 июля. № 4131.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов

- и органов местного самоуправления» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2009. 13 февр. № 4849.
9. Афанасьева О.В. Доступ к информации: российское и международное законодательство // Общественные науки и современность. 2010. № 3. С. 118–134.
 10. Афанасьева О.В. Постсовременность как кризис. К новому пониманию социальной открытости // Полис. 2012 (в печати).
 11. Афанасьева О.В. Право граждан на информацию и информационная открытость власти: концептуальные вопросы правового регулирования. Саратов: Научная книга, 2004.
 12. Банисар Д. Свобода информации в мире. 2006 год: Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире // Privacy International [Официальный сайт]. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>.
 13. Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997.
 14. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005.
 15. Вебер М. Традиционное господство // Прогнозис. 2007. № 2.
 16. Кант И. К вечному миру // Кант И. Избранные сочинения: В 2 т. Т. 1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.
 17. Кант И. О поговорке «Может быть, это и верно в теории, но не годится для практики» // Кант И. Избранные сочинения: В 2 т. Т. 1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.
 18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 1. М., 1993.
 19. Копылов В.А. Информационно право: Учебное пособие. М., 1997.
 20. Малько А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5.
 21. Мендел Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование ЮНЕСКО, 2003.
 22. Теобальд Р. Патримониализм // Прогнозис. 2007. № 2.
 23. Федотов М. Право на информацию и (или) безопасность // журнал Индекс Досье на цензуру 13/2001.
 24. Фисун А. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, типология // Отечественные записки. 2007. № 6.
 25. Хижняк В.С. Право человека на информацию: Механизм реализации. Саратов, 1998.
 26. Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. 2001. № 10.
 27. Foerstel H. Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act. Hardcover, 1999.
 28. The Freedom of the Press Act SFS 1949:105.
 29. Supperstone M., Pitt-Payne T. The Freedom of Information Act 2000.