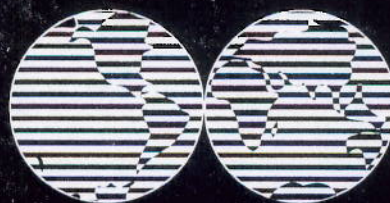


Номер 11

ISSN 0131-2227
Ноябрь 2013

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ



<http://www.naukaran.ru>

Наука и инновации • Новые тенденции в социально-трудовой
сфере: институциональный аспект • Этносоциокультурный
конфликт: новая реальность современности • Политические
отношения и институты



“НАУКА”



Российская академия наук
Институт мировой экономики
и международных отношений

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№ 11 2013 Ноябрь

Основан в июле 1957 г.

Выходит 12 раз в год
ISSN 0131-2227

Журнал издается под руководством
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор
А.В. Рябов

Редакционная коллегия:

В.С. Автономов, В.Г. Барановский, Ю.А. Борко, Ф.Г. Войтоловский, А.А. Дынкин,
В.С. Загашвили, Н.В. Загладин, Н.И. Иванова, Р.И. Капелюшников, Э.В. Кириченко,
И.С. Королев, Н.А. Косолапов, Ю.Б. Кочеврин, Ю.А. Красин, **В.И. Марцинкевич**,
В.П. Оболенский, Г.Ю. Ознобищева (и.о. заместителя главного редактора),
А.В. Рябов, А.В. Торкунов, В.Г. Хорос,
С.В. Чебанов (заместитель главного редактора), С.В. Чугров

Заведующая редакцией Е.Е. Рубцова

Адрес редакции: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23
Тел.: 8-499-128-08-83

Электронная почта: metojournal@mail.ru, metojournal@imemo.ru

Москва
Издательство "Наука"

© Российская академия наук, 2013
© Редколлегия журнала "Мировая экономика
и международные отношения" (составитель),
2013

СОДЕРЖАНИЕ

Номер 11, 2013

Проблемы безопасности в современном мире

Науки о жизни и биобезопасность (окончание)

Н. Калинина

3

Наука и инновации

Инновационные приоритеты в энергетике Китая и Японии

И. Кириченко, И. Онищенко

13

КНР в мировом инновационном развитии

Д. Селихов

21

Социальные проблемы

Новые тенденции в социально-трудовой сфере: институциональный аспект

Е. Садовая

29

Политические отношения и институты

“Электронное государство” в развитых странах: опыт институциональной трансформации

О. Афанасьева

44

Страны и регионы

Невидимый труд в экономике стран Азии и Африки

Е. Брагина

53

Экономика Индонезии: современные тенденции

Л. Шкваря

62

Глобальный кризис: последствия и перспективы

Мир. Вызовы глобального кризиса. Франция

70

Научная жизнь

Этносоциокультурный конфликт: новая реальность современности

84

Политический портрет

Европейская идея в политическом наследии Вилли Брандта

В. Васильев

96

Pro memoria

Марцинкевич Виктор Иосифович (1931–2013)

106

Шишков Юрий Витальевич (1929–2013)

108

Вокруг книг

Постсоветское пространство на путях углубления экономического сотрудничества

Д. Малышева

109

На пути к структурированной многополярности: возможности для России

С. Уткин

114

Широкий взгляд на Китай

А. Павлов

124

Успешный пример сотрудничества Российской академии наук и вузов

Г. Фейгин

127

CONTENTS

MIA

No. 11, 2013

Security Problems in Contemporary World

Life Sciences and Bio-Security (*the end*)*N. Kalinina*

3

Science and Innovations

Innovation Priorities in Energy Sector of China and Japan

I. Kirichenko, I. Oninshchenko

13

PRC in World Innovation Development

D. Selihov

21

Social Affairs

New Trends in Socio-Labor Sphere: Institutional Dimension

E. Sadovaya

29

Political Affairs and Institutions

"Electronic State" in Developed Countries: Experience of Institutional Transformation

O. Afanasieva

44

Countries and Region

Invisible Labor in Economies of Asia and Africa

E. Bragina

53

Economy of Indonesia: Currents Trends

L. Shkvarya

62

Global Crisis: Implications and Prospects

World. Challenges of Global Crisis. France

70

Academic Event

Ethno-Socio-Cultural Conflict: New Reality of Modernity

84

Political Portrait

European Idea in Political Heritage of Willy Brandt

V. Vasiliev

96

Pro memoria

Martsinkevich Viktor Iosifovich (1931–2013)

106

Shishkov Yury Vitalievich (1929–2013)

108

Around Books

Post-Soviet Space on Ways of Deepening Economic Cooperation

D. Malysheva

109

On Way to Structured Multi-Polarity: Opportunities for Russia

S. Utkin

114

Wild Look on China

A. Pavlov

124

Successful Example of Cooperation between Russian Academy of Sciences and Institutes of Higher Education

G. Feigin

127

ЭКС
ЧАП
ТЫЕ
В С
МОЛ
КОТ
ЗВО
УЖЕ
ГЕН
ЦИП
КОВ
КИ,
нау
хар
цел
С
НОВ
БЫТ
—
НЫХ
УСТ
—
ляе
ВОЗ
руи
НОГ
гри
"ИС
—
СКО
—
КАЛ
проф
(Кали
"Око
1 См.
вхо
го с
гия
2 См.
Gen
Gen
The
Jour
P. 2

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
И ИНСТИТУТЫ

“ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО”
В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ:
ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

© 2013 г. О. Афанасьева

В 2000 г. лидеры стран “Большой восьмерки” подписали **Окинавскую хартию глобального информационного общества**, которая подчеркивает необходимость активного использования ИКТ, преодоления электронно-цифрового разрыва внутри государств и между ними в целях обеспечения устойчивого развития, повышения общественного благосостояния и доступности власти для всех граждан¹.

За первое десятилетие XXI в. в развитых странах успешно реализованы программы создания *e-Government*. Например, в Канаде, находящейся в середине топ-двадцатки *E-Government Development Index*², в режиме онлайн предоставляются 130 услуг для граждан и бизнеса. Две трети взрослых жителей Канады периодически заходят на сайт федерального правительства, а каждый третий получает услуги онлайн³. По данным Евростата, степень перевода 20 базовых публичных услуг на электронное взаимодействие, освобождающее потребителей от необходимости выполнять канцелярскую работу и посещать государственные органы, в 27 странах ЕС составила в 2010 г. 84%, а в 15 странах “старого” ЕС – 90%. “Электронное государство” стало повседневной практикой для абсолютного большинства граждан в таких европейских странах, как Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Голландия, Финляндия,

Люксембург; вплотную к этому рубежу подошла Эстония.

Успехи развитых стран в использовании *e-Government* для улучшения повседневной жизни людей заставляют внимательно отнестись к опыту институциональной трансформации, которая лежит в основе происходящих изменений. Инновации начинаются в умах – идея “электронного государства” появилась не случайно и стала частью **концептуального переворота**. К концу XX в. “электронное государство” выглядело уже велением времени, но, как показывает практика, для воплощения инноваций нужна **политическая организация**, понуждающая руководителей не на словах, а на деле отвечать за результаты. Опять же, как показывает опыт, обязательным условием успеха преобразований является система **защиты права**, которая постоянно ревизуется и развивается, – в первую очередь, посредством качественного законодательства. Мы назвали три ключевых фактора институциональной трансформации. Рассмотрим их действие.

КОНЦЕПЦИЯ, МЕНЯЮЩАЯ ПАРАДИГМУ

Философия *e-Government* исходит из двух главных источников – из переосмысления открытости государства как “транспарентности”, а также из идеологии административных реформ, известной как “новый публичный менеджмент”. Первая из указанных предпосылок имеет приоритет и хронологически, и по существу, поскольку изменение в представлениях об открытости государства стало настоящим культурным сдвигом.

Сегодняшняя эпоха, которую многие из нас называют “постсовременной”, отличается от недавней, но уже оставшейся в прошлом “современности”, прежде всего, осознанием принципиальной **неустойчивости** человеческого развития. В эпоху Модерна прогресс воспринимался как “окончательное” решение проблемы границ роста человечества. Сегодня технологическая

АФАНАСЬЕВА Ольга Валентиновна, кандидат политических наук, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления (afano1gal@yandex.ru).

¹ Цит. по: <http://www.info-gov.ru/index.php?page=5&db=64>

² Департамент экономического и социального развития ООН с 2003 г. публикует индекс развития электронного государства (*E-Government Development Index*) в 193 странах мира. Последний обзор – *United Nations E-Government Survey 2012 г. E-Government for the People* – выделяет плотную конкурентную группу из двадцати стран-лидеров: Республика Корея, Нидерланды, Великобритания, Дания, США, Франция, Швеция, Норвегия, Финляндия, Сингапур, Канада, Австрия, Новая Зеландия, Лихтенштейн, Швейцария, Израиль, ФРГ, Япония, Люксембург, Эстония.

³ См.: Обзоры тенденций в сфере использования ИКТ (<http://www.ekos.com/research/public.asp>).

модернизация ускорилась, однако модернистский оптимизм представляется уже иллюзией. Приходит осознание экзистенциальной открытости человека, которая не есть благодать, но всегда – драма. Ведь открытость чревата кризисом привычных представлений и устоев. Другими словами, открытость страшна хаосом. Чтобы огородиться от хаоса, необходимо поддерживать порядок, а для развития необходима открытость. Восстанавливать порядок, обеспечивая при этом его открытость, – крайне противоречивая задача человеческой культуры. Вся история человечества, особенно история цивилизаций, представляет собой поиск адекватных форм социальной упорядоченности и открытости.

Вторая половина XX в. – время перехода к новой форме существования *homo sapiens*. Жизнь в условиях глобального электронного города – это моментальное взаимодействие огромного числа индивидуальных и групповых стратегий, это замена как “традиционных”, так и “современных” структур на быстротечные коммуникации и условные идентичности⁴, одним словом, это жизнь в условиях перманентного социально-структурного кризиса. Здесь надо уже не просто модернизироваться и подстегивать развитие (хотя и этому научились далеко не все люди), но учиться управлять рисками развития, что предполагает мониторинг рисков и постоянную перестройку структуры, стандартов и привычек деятельности. При этом дефицит доверия становится критическим и постоянным. Старые формы институционализации доверия⁵ дают сбой, эффективность новых в мире, где индивидуальный успех стал абсолютной ценностью для абсолютного большинства людей, проблематична, а нередко такие институции оказываются манипуляторными технологиями.

Управление рисками и восстановление доверия требуют информации о намерениях и действиях контрагентов, то есть поддержания режима открытости. **Непрозрачность, закрытость струк-**

тур, обладающих ресурсами влияния, а тем более направляющих развитие, воспринимается теперь как непосредственная угроза. Главные институты развития – государство и корпорации большого бизнеса – выглядят и главными источниками социальных рисков. Отнюдь не только “враги” открытости, каковыми согласно К. Попперу являются традиционализм и тоталитаризм, но и само “открытое общество”⁶, его политические и экономические институты не соответствуют, как оказалось, требованиям социальной безопасности, эффективности и прозрачности. Неoliberalизм поднялся на критику очевидной неэффективности государства, а фиаско рыночного фундаментализма, скандальная безответственность многих компаний и кризис новой, “финансированной” глобальной экономики убили миф о самодостаточной рациональности рынка. Что уже и говорить о кризисе демократии, здесь диагнозы давно напоминают эпитафии⁷.

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. Доступ к информации стал осознаваться одновременно как институциональный дефицит и необходимая гарантия гласности правления, подотчетности должностных лиц, осведомленности и политического участия граждан. Вот почему в Белой книге “Ваше право знать: свобода информации”, вышедшей в Лондоне в 1997 г. (Белая книга предвещала парламентское обсуждение проекта Закона “О свободе информации”), содержится тезис о том, что право знать является самым важным в зрелой демократии⁸.

Понимание находящейся в распоряжении государства информации как общественного достояния коренится в самой идее публичного союза граждан, власть в котором отправляется

⁴ Отражением нового качества глобальной урбанизации являются теории коммуникативной природы социальности и проблематизация идентичности. См.: *Habermas J. Communication and Evolution of Society*. Boston, 1979; *Луман Н.* Что такое коммуникация? // Социологический журнал. 1995. № 3; Политическая идентичность и политика идентичности. Отв. ред. И.С. Семенов. М., 2012. Об институционализации доверия как факторе развития см.: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997; *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. М., 1996; *Фукуяма Ф.* Социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2006; *Белянин А.В., Ишченко В.П.* Доверие в экономике и общественной жизни. А., 2010.

⁶ См.: *Поппер К.Р.* Открытое общество и его враги. М., 1992. Критический анализ концепции Поппера см.: *Афанасьева О.В.* Открытое общество и его риски. Перечитывая Карла Поппера // Вопросы философии. 2012. № 12.

⁷ См.: *Della Porta D. and Vannucci A.* Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. N.Y., 1999; *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* S.Y. Pharr and R.D. Putnam (eds.). Princeton (N.J.), 2000; *Крауч К.* Постдемократия. М., 2010; *Левин И.Б.* В урнах – пепел демократии? // Политика. 2009. № 2; *Кандель П.Е.* Демократия на Балканах и не только // МЭ и МО. 2012. № 7. С. 26–32.

⁸ См.: *Clark D.* Your Right to Know: the Government's Proposals for a Freedom of Information Act. L., 1997.

избранными магистратами гласно и подотчетно. Указанное понимание было закреплено в ученых трудах и правовых установлениях конца XVIII в., ставших культурными образцами европейской цивилизации. Однако в законах Нового времени речь шла лишь об общей обязанности правительства информировать публику и публично отчитываться. За исключением ограниченного числа случаев, когда публикация официальных данных прямо предусмотрена законом (например, бюджетным кодексом), решение о раскрытии информации правительство всегда принимало по своему усмотрению. Заметим при этом, что официальные публикации – это инструмент правительства, поскольку любое, тем более избираемое правительство заинтересовано в поддержании позитивного общественного мнения о своей работе.

Таким образом, довольно давно закрепленная норма гласности правления на деле была предметом усмотрения и позиционирования самого правительства. Национальные законы и международные документы не гарантировали права граждан на доступ к официальной информации и не вменяли в обязанность государственным органам обеспечивать доступ граждан к находящейся в распоряжении государственных органов информации.

С середины XX в. в развитых странах стала закрепляться новая концепция, основанная на следующих принципах.

1) Информация, содержащаяся в официальных документах, рассматривается по определению как общественное достояние, а предоставление ее гражданам – как публичная услуга, осуществляемая правительством.

2) Традиционная асимметрия между властями и частными лицами в обладании информацией рассматривается как нежелательный дисбаланс, создающий риски для демократии и устойчивого развития. Показательно, что лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц говорит о выравнивании информационной асимметрии и повышении подотчетности деловых кругов и правительства как факторе экономического развития⁹.

3) Право на доступ к официальным документам понимается как естественное право гражданина, которое должно быть закреплено законом и подлежит выполнению органами государственной власти.

⁹ См.: Стиглиц Дж. Прозрачность правительства / Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии. М., 2005.

Законы об открытом правительстве создают механизм, который ограничивает рефлекторное стремление любого государства сохранять полный контроль над информацией, касающейся правительства, и собирать как можно больше информации о своих гражданах¹⁰. 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, закрепление нового порядка доступа к официальным документам представляет собой фундаментальную инновацию в государственно-правовой теории, практике и культуре.

Смысл и цель институциональных преобразований состоят в улучшении качества государственного управления и устойчивом развитии сообществ. Совсем не случайно “постсовременная” институционализация открытости, начавшаяся в последней трети XX в., совпала с решительными реформами государственного управления, которые в развитых странах превратились по сути дела в перманентную реформу как способ “постсовременной” государственной жизни.

Реформы государственного управления, начавшиеся в развитых странах в 80-е годы XX в. и получившие концептуальный брэнд “нового публичного менеджмента” (*New Public Management, NPM*)¹¹, испытали заметное влияние неолиберализма. *NPM* выделял следующие приоритеты: внимание к результатам и персональная ответственность руководителей; внедрение контрактов и индикаторов результативности в систему государственной службы; сокращение функций государства и передача их частному сектору. Практическая реализация этих принципов дала известные положительные эффекты, – например, снижение цены управленческих услуг и сокращение численности государственных чиновников, однако их общая результативность вызывает большие споры.

Так, известный британский социолог Колин Крауч в своей на шумевшей книге “Постдемократия” (2004 г.) обвиняет политиков как раз в том, чего они так добивались – в сходстве с бизнесом.

¹⁰ См.: Майкл Дж. Открытое правительство или как достичь свободы официальной информации (<http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>).

¹¹ См.: Hood Ch. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. V. 69. № 1. P. 3–19; Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. University of California Press, 1992.

По его (и не только его) мнению, государство перестало проводить границу между общественными и коммерческими услугами, требуя, чтобы его ведомства работали по образцу компаний, предоставляя услуги лишь такого качества, которое приемлемо по финансовым соображениям. Подобно компании, переложившей производство на субподрядчиков и занявшей исключительно брендингом, правительство старается избавиться от непосредственной ответственности за предоставление общественных услуг.

Во многом справедливая критика неолиберальных идеологов и перекосов приватизации не перечеркивает, однако, инновационных практик самоуправления и главного позитивного изменения – обеспечения в развитых странах реальной зависимости чиновников от потребителей публичных услуг¹². Лозунг – “Вся власть потребителю!” – определил основной вектор реформ государственного управления, концепция которых постоянно переосмысливается. Путь этого переосмысления можно обозначить следующими опорными пунктами: государственное администрирование – публичный менеджмент – прозрачное и подотчетное управление. Таким образом, речь идет об институционализации устойчиво-поддерживаемой и углубляемой открытости государственного управления.

Сегодняшнее понимание открытости – **социальной открытости** вообще и **открытого государства** в частности – неразрывно связано с интенсивным развитием и распространением ИКТ. Именно в контексте ИКТ-революции и перехода к “информационному обществу” актуализировалось и раскрылось понимание социальной открытости как **информационной открытости** – людей, организаций и корпораций, органов власти, сообществ, человечества в целом. С конца XX в. **открытое государство** мыслится как республика, публичные органы и должностные лица которой **прозрачны (транспарентны)** и **подотчетны** гражданам во многом и во все большей степени посредством сетевых информационно-коммуникационных технологий. Можно сказать, что прогрессирующие ИКТ стали не только средством обеспечения, но также фактором переосмысления и целеполагания в сфере реформирования государства. “Их потенциал, – отмечают эксперты, – позволяет ставить такие цели реформ, которые ранее были недостижимы из-за технологических ограничений коммуникационной среды”¹³.

¹² См.: *Осборн Д., Пластик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М., 2001.

¹³ *Кулик А.Н.* “Электронное государство” как вызов для отечественной политической науки / Политическое управление и публичная политика XXI века. М., 2008. С. 350–351.

Интегральным выражением планов и практик открытого государства, реализуемых посредством ИКТ, стал концепт “электронного государства” (*e-Government*), вошедший в национальные программы, законы и международные документы. По сути, понятие *e-Government* употребляется сегодня как синоним **открытого государства** (*Open Government*) – в качестве его обновленного, продвинутого, актуального для “информационного общества” определения.

Так, закон США “Об электронном правительстве” 2002 г. (*E-Government Act*) определяет *e-Government* как использование ИКТ в целях расширения гражданского участия в государственном управлении, повышения прозрачности и подотчетности федерального правительства, улучшения доступа к правительственной информации и предоставления более качественных правительственных услуг обществу, а также другим государственным учреждениям¹⁴.

В документах Европейского союза и Совета Европы используются близкие по значению термины “электронное государство” (*e-Government*) и “электронное управление” (*e-Governance*).

Совет Европейского союза в 2003 г. одобрил Рекомендации “Роль электронного государства для будущего Европы”, согласно которым использование ИКТ в публичной администрации должно быть сопряжено с организационными и качественными изменениями, направленными на улучшение публичных услуг и развитие демократических процессов¹⁵.

Комитет министров Совета Европы в 2004 г. принял Рекомендации по электронному управлению, которое определяется как, “прежде всего, демократическое управление, а не чисто технические вопросы – полный потенциал электронного управления может быть реализован, только если использование ИКТ будет сопровождаться изменениями в структурах, процессах и путях организации работы государственных органов”¹⁶.

Понимание *e-Government* как открытого государства стало общим местом для теоретических,

¹⁴ См.: The E-Government Act of 2002. Pub. L. 107–347, 116 Stat 2899, 44 U.S.C § 101, H.R. 2458/S. 803.

¹⁵ См.: Commission of the European Communities. Brussels. 26.09.2003. COM (2003) 567 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Role of E-Government for Europe’s Future. {SEC (2003) 1038}.

¹⁶ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec (2004) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Electronic Governance (“e-Governance”).

экспертных и публичных коммуникаций в развитом мире, однако в России пока преобладает иное толкование. Для значительной части российского истеблишмента характерно сведение смысла и целей “электронного правительства” исключительно к модернизации технологической инфраструктуры и документооборота аппарата государственной власти и управления. С учетом этого следует поддержать усилия тех российских политологов, которые подчеркивают: “электронное государство” должно быть средством и планом системного реформирования государства на основе социальной открытости¹⁷.

ПРАВИТЕЛЬСТВО – ЧАСТО ПЛОХОЕ, НО ВСЕГДА ИЗБИРАЕМОЕ

Политический алгоритм создания *e-Government* можно сформулировать кратко: от скандалов к открытости. Один из первых шагов в этом направлении был сделан после трагедии 1984 г. в индийском Бхопале, где погибло 2400 человек в результате аварии на химическом производстве американской компании *Union Carbide*. Общественное возмущение побудило Конгресс США принять 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 данных¹⁸, которую ведет федеральное Агентство защиты окружающей среды (*Federal Environmental Protection*

Agency, EPA), а также через сеть неправительственных организаций и их вебсайты¹⁹.

Катастрофы в Бхопале и Чернобыле, авария нефтяного танкера *Exxon Valdez* на Аляске и тому подобные инциденты стали импульсом к политической мобилизации социально активной части среднего класса “глобального города”. Не стоит преувеличивать масштабы той мобилизации: она не перебила общий долговременный тренд к нарастанию общественной апатии, однако такой фон вовсе не преуменьшал, а лишь подчеркивал ее электоральное значение. На этой волне к власти в США пришли новые демократы во главе с Клинтон, в Великобритании – новые лейбористы во главе с Блэром. В 1992 г. Конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию Рио об окружающей среде и развитии, которая зафиксировала, что государства должны содействовать и поощрять осведомленность и участие общественности посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10)²⁰. Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде совместно с социально чуткими представителями деловых кругов – таковыми, прежде всех, оказались руководители инвестиционных фондов, вроде президента *Trillium Asset Management LLC* Джона Баварии, создавшего в 1989 г. организацию *CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies)*²¹ – запустили Глобальную инициативу отчетности (*The Global Reporting Initiative, GRI*), нацеленную на внедрение стандартного формата докладов по устойчивому развитию на уровне отдельных компаний, включая социальные и экологические показатели.

Общественное доверие к кодексам этичного бизнеса и докладам компаний по устойчивому развитию остается невысоким – слишком часто они представляют собой “антикризисный пиар”, призванный купировать последствия скандалов вокруг экологических преступлений, использования потогонной системы и детского труда на вынесенных производствах, нарушений прав трудящихся и свободы профсоюзов при сетевом формате бизнеса, сотрудничества ТНК с тираническими режимами²². Капиталистической миротворческой системе (определение И. Валлерстайна) отка-

¹⁷ См.: Грачёв М.Н. “Электронная демократия” и “электронное правительство”: к вопросу об определении понятий с учетом реалий становления информационного общества / Политическое управление и публичная политика XXI века; Дрожжин В.И. Электронное правительство / Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М., 2002; Кулик А.Н. “Всемирная паутина” для политической науки, образования и политического участия // Политическая наука. 2002. №1; Павлютенкова М.Ю. Электронное государство России – виртуальная реальность или новая концепция государственного управления? / Политическое управление и публичная политика XXI века; Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию “governance” // Полис. 2003. № 4; Чугунов А.В. “Электронное государство”: формирование российской концепции и индикаторы развития / Политическое управление и публичная политика XXI века.

¹⁸ См.: www.epa.gov/tri

¹⁹ См.: www.scorecard.org и www.rtknet.org

²⁰ Декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml).

²¹ См.: <http://www.ceres.org/>

²² См. об этом: Клайн Н. No Logo. Люди против брэндов. М., 2005.

зывают в доверии не только “антиглобалисты”, протестная активность последних – лишь вершина айсберга массового недовольства.

Отвечая на этот вызов, конкурирующие политические партии в развитых странах в 90-е годы XX в. обновили повестку административных реформ, выдвинув на первый план концепцию *e-Government*. Президент США Билл Клинтон первым из государственных лидеров создал официальный веб-сайт²³. Что и понятно, поскольку американцы были пионерами Интернета: в 1993 г. в США было 90 тыс. интернет-пользователей, а в 2000 г. их стало уже 137 млн. Венцом большой работы стал запуск в 2000 г. правительственного портала²⁴, способного обрабатывать 100 млн. запросов в день и дающего доступ к правительственной информации и услугам, которые представлены на 20 тыс. веб-сайтах американских правительственных учреждений²⁵. Именно в президентство Клинтона был принят ряд новаторских законов.

Закон “О снижении бумажного документооборота” 1995 г. (*Paperwork Reduction Act*) сформулировал цели федеральной политики: максимальное снижение бумажной нагрузки на граждан и организации; максимизация общественной пользы от официальной информации; повышение качества и доступности федеральных информационных систем; снижение издержек федерального правительства по сбору, созданию, распространению и использованию информации; предоставление объективной общественно значимой информации своевременно, на равных правах и в наиболее удобном виде.

В 1996 г. в Закон о свободе информации 1966 г. (*Freedom of Information Act*) были внесены поправки, закрепленные Законом о свободе электронной информации (*Electronic Freedom of Information Act Amendments*). Поправки установили обязанность федерального правительства обеспечить с применением ИКТ доступ граждан к информации различных федеральных агентств. Руководители агентств обязаны обеспечить доступ к информационным ресурсам в формах, наиболее востребованных заявителями. В общем доступе должны быть, в частности, список основных информационных ресурсов агентства, руководства по доступу и описания поисковых систем.

²³ См.: <http://www.whitehouse.gov/>

²⁴ См.: www.firstgov.gov (в настоящее время <http://www.usa.gov/>).

²⁵ См.: <http://archives.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/06/24/egovt.initiatives/>

Закон “Об устранении бумажного документооборота в правительственных учреждениях” 1998 г. (*Government Paperwork Elimination Act*) наделил Административно-бюджетное управление полномочиями по обеспечению полного перехода к электронному документообороту. К ноябрю 2003 г. все федеральные ведомства должны были обеспечить прием информации от граждан и заключение сделок в электронном виде, а федеральное правительство – обеспечить гражданам доступ ко всей официальной информации и услугам в одном окне.

Джорджу Бушу мл. пришлось отвечать на вызов предшественника (а также своего конкурента Альберта Гора). Став Президентом, он в 2001 г. представил в Конгрессе Повестку управленческой деятельности “Инициативы в сфере исполнительной власти. Расширение программы электронного правительства”. Документ открывался предвыборным тезисом Буша: “Я намерен расширять использование Интернета, чтобы дать возможность гражданам получать из Вашингтона требуемую информацию тогда, когда она им необходима, а не тогда, когда Вашингтон захочет ее предоставить. Истинные реформы требуют предоставлять людям не только информацию, но и свободу действовать после ее получения”²⁶. Вслед за этим была утверждена “Стратегия создания электронного правительства”, объединяющая 24 президентские инициативы в этой области, и принят Закон “Об электронном правительстве” 2002 г.

В Великобритании в 1999 г. кабинет Энтони Блэра выпустил Белую книгу “Модернизация государства” (*Modernizing Government White Paper*), в которой излагалась программа мер по улучшению качества государственных услуг и повышению эффективности государственного управления. В 2000 г. вышел правительственный доклад “Электронные государственные услуги в XXI веке” (*Electronic Government Services for the 21-st Century*), представляющий стратегию в области развития электронных услуг, и первый годовой отчет “UK ONLINE Annual Report 2000”. Программа UK online, представленная в указанных документах, охватывала семь направлений: “Доверие людей”, “Современный рынок”, “Успех в бизнесе”, “Развитие *e-Government*”, “Достижение мирового уровня ИКТ”, “Управление программой”, “Измерение успеха”. По каждому направлению были поставлены конкретные цели, в том числе: гарантировать каждому гражданину

²⁶ Цит. по: http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/managenda_rus.htm

доступ в Интернет к 2005 г.; сделать все правительственные услуги доступными онлайн к 2005 г.; обеспечить более 90% продаж недорогих товаров и услуг в электронной форме в 2001 г.; обеспечить 100% проведение правительством тендеров в электронной форме к 2002 г. Поставленные цели достигнуты.

“Электронное государство” улучшает качество жизни, но отнюдь не снимает социальной озабоченности, а ее главным предметом в любом государстве является пресечение коррупции. Аккумуляция гигантских ресурсов в многозвенных государственных структурах, транснациональных корпорациях и международных организациях – при непрозрачном и неподотчетном распоряжении этими ресурсами – превратили коррупцию публичных институтов в главную причину социальной несправедливости и ухудшения жизни людей. Необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией является постоянное поддержание режима открытости.

Например, в Канаде после так называемого “спонсорского скандала”²⁷, закончившегося провалом кабинета либералов на досрочных парламентских выборах в 2006 г., лидер консерваторов Стивен Харпер обещал избирателям принять Акт о подотчетности правительства. Кабинет Харпера принял “План действий в области подотчетности”, включавший ряд взаимоувязанных реформ:

- пересмотр порядка финансирования политических партий и ужесточение правил лоббирования (“политическая реформа”);
- обеспечение прозрачности решений об использовании бюджетных средств (“парламентская реформа”);
- реформирование системы государственных закупок;
- защита “стукачей”²⁸ – лиц, сообщающих об уголовно наказуемых деяниях, совершенных госслужащими;
- расширение сферы действия Закона о доступе к информации;
- обязательное “упреждающее раскрытие” определенных сведений (например, о представительских и транспортных расходах чиновников, результатах социологических опросов и др.).

В результате реализации указанных мер в Канаде была произведена фундаментальная административная реформа, которая превратила ра-

нее созданный институт доступа к официальной информации в еще более широкую институциональную систему прозрачности и подотчетности государства. Одним из ключевых элементов системы стала программа *Government On-Line*, обеспечивающая самый широкий доступ к официальной информации и государственным услугам.

Как видим, кризис демократии не помешал созданию *e-Government*. Впрочем, верно и обратное: создание последнего не отменяет кризиса демократии. Кризиса, действительно, не отменяет, однако представляет значимую контртенденцию. Как бы то ни было, проведение столь масштабной институциональной трансформации в столь короткие сроки доказывает годность государственной организации. Объективность требует признать: коли развитые нации после публичных скандалов улучшают публичные институты, значит, демократия у них пока работает.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЕ ЗАЩИТУ ПРАВА

Как мы знаем, декларация принципов публичного права и демократии может превращаться в фикцию. Законы о транспарентности тоже могут использоваться для декорирования недемократической власти, когда на обращения граждан чиновники отвечают отписками, а официальные сайты занимают ведомственной рекламой. Здесь мы сталкиваемся с проблемой взаимодействия закона и социального контекста, точнее, разных социальных контекстов.

Законы о транспарентности и *e-Government* стали глобальным трендом и элементом обязательного “дресс-кода”. Нередко, однако, соблюдение дресс-кода не приводит к существенным социальным изменениям. Отсутствие заметных перемен к лучшему и неочевидность социальной пользы дискредитируют инновации, дают основания для спекуляций о неприменимости зарубежных заимствований. Получается, что законы о транспарентности и онлайн-публичных услугах, призванные укрепить демократию, укрепляют демократию там, где она хорошо работает, и не укрепляют ее там, где демократия работает плохо.

Парадокс? Напротив, закономерное явление: мы наблюдаем различную эффективность инноваций при различном социальном капитале. Дуглас Норт назвал это законом “институциональной колеи”. В обществе, привыкшем жить по демократическим правилам, и законы о транспарентности

²⁷ Скандал был связан с выплатой почти 300 млн. долл. из казны рекламным компаниям за пропаганду федеральной символики в Квебеке.

²⁸ В Канаде их называют “свистунами” (“whistlers”).

срабатывают лучше, чем в обществе, привыкшем жить без демократических правил. Такой вывод не нужно трактовать ни как индульгенцию, ни как приговор. Это научное заключение, которое следует принять во внимание и действовать с учетом обстоятельств.

Законодатель не может поменять общество, но может способствовать росту социального капитала посредством **качественного законодательства**. То обстоятельство, что общество не вполне проникнуто духом права, лишь повышает требования к качеству законодательства. Прежде, чем пенять на неблагоприятные социальные условия, следует проверить качество законодательства – содержит ли оно те необходимые предпосылки, которые позволяют рассчитывать на его эффективность.

Критерии и инструменты качественного законодательства находятся в центре внимания Международной Ассоциации Законодательства (*International Association of Legislation, IAL*)²⁹. Анализируя передовой опыт законодательства, а также профессиональную дискуссию и наработки *IAL*, можно определить **критерии надлежащего качества законодательства** о транспарентности и “электронном государстве”.

Определение цели закона. Цель принятия закона должна быть ясно изложена и закреплена в самом законе. Ясно определенная публично-правовая цель нормативного акта позволяет оценивать целесообразность закрепляемых им установлений. Наоборот, отсутствие в законе положений, определяющих цель его принятия, лишает нас важнейшего критерия оценки правомерности конкретных законодательных установлений. Согласно кантовскому принципу гласности публичного права, сокрытие цели правового действия свидетельствует о его несправедливости и неправомерности. Таким образом, законы, не определяющие ясно своей цели, не могут быть признаны хорошими.

Закрепление прав и определение их меры. Правовое государство и законодательство призваны утверждать свободу каждого и определять ее меру. Четкое закрепление права каждого в законе способствует защите прав в суде, пониманию и утверждению закона в обществе, дисциплинирует должностных лиц.

²⁹ См.: *Мадер Л.* Европейский опыт в области оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства / Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой. М., 2007. С. 132–133.

Право не может быть закреплено без ясного определения сферы его действия. Правомерным определением сферы действия права на доступ к официальной информации является закрепление законом перечня четко определенных исключений из указанного права с принципиальной оговоркой: “если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации” (эта оговорка предполагает проведение экспертизы общественного интереса), а также с указанием временных сроков действия таких исключений.

Обеспечение доступа к официальной информации и услугам подразумевает гарантии прав пользователей. Апробированные стандарты прав пользователей закреплены в открытой для подписания Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. Следует подчеркнуть, что включенные в Конвенцию стандарты прав пользователей являются минимальными, самыми необходимыми, а значит обязательными.

Законы, регулирующие порядок доступа к официальной информации без четкого закрепления права каждого на доступ к информации, без ясного определения сферы действия указанного права (со ссылкой на то, что исключения определяются в других законах), без закрепления необходимых гарантий прав пользователей, не могут считаться эффективными.

Пересмотр законодательства. Обычно национальные законодательства содержат множество положений, не соответствующих требованиям транспарентности публичных органов. Поэтому с принятием закона о доступе к информации необходимо провести ревизию законодательства с целью приведения его в соответствие с законом о доступе к информации. Законы, устанавливающие обратный принцип, согласно которому их положения действуют с учетом иных положений действующего законодательства, делают неопределенной сферу действия права на доступ к информации. Их также нельзя назвать хорошими.

Дополнительные средства защиты права. Опыт показывает, что эффективными являются лишь те законы о доступе к информации, которые предусматривают создание дополнительных средств защиты права. Государство должно обеспечить каждому, чей запрос о предоставлении официальной информации был прямо или неявно, полностью или частично отклонен, право обратиться с просьбой о пересмотре решения органа власти в независимый и беспристрастный орган. Процедура пересмотра должна быть оперативной и недорогой. Надлежащей гарантией указанных

прав является закрепление в законе правового статуса специализированного органа досудебного контроля, ответственного перед парламентом за выполнение следующих функций:

а) независимое рассмотрение жалоб тех лиц, чей запрос о предоставлении официальной информации был отклонен;

б) подготовка и представление парламенту ежегодного и специальных докладов об исполнении публичными органами требований закона о доступе к информации;

в) экспертиза общественного интереса в раскрытии информации и его публичная защита;

г) контроль за исполнением публичными органами нормативных требований по опубликованию официальной информации.

Контроль правоприменения имеет решающее значение для обеспечения действенности закона. Простая ссылка на возможности обжаловать официальные решения в административных инстанциях и в суде отнюдь не решает проблему защиты права на доступ к информации. Отказ от создания дополнительных средств защиты права обрекает закон на неэффективность.

Определение государственных обязательств. Обеспечение доступа к официальной информации и услугам требует большой организационной работы. Такая работа обычно планируется, координируется и контролируется в рамках целевых правительственных программ. Законы о доступе к официальной информации и услугам, не предусматривающие принятия правительственной программы, не определяющие должностной ответ-

ственности и правительственной подотчетности, также не являются качественными.

Определение сведений общего пользования. Официальные сведения, обязательные для размещения в интернете, должны быть четко определены, исходя из принципов уместности и достоверности. Часто государственные органы неправомерно уклоняются от размещения сведений об исполнении своих решений, об исполнении государственных заказов, о результатах реализации программ, об итогах официальных проверок, детализированной информации об исполнении бюджета, показателях социально-экономического развития. Отсутствие нормативных требований к раскрытию указанных выше сведений не может быть признано хорошим законодательством.

Представленный перечень требований к качеству законодательства, конечно, неполон. Это лишь основные элементы того, что можно назвать хорошим законодательством³⁰ применительно к вопросам прозрачности и *e-Government*. Но сейчас важны именно основные элементы. Ибо дом строится на фундаменте.

Ключевые слова: электронное государство, открытое государство, доступ к информации, прозрачность публичной администрации, государственные услуги онлайн.

³⁰ Системное рассмотрение концепции качественного законодательства см.: Quality of Legislation – Principles and Instruments / Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24–25, 2010. Prof. Dr. Luzius Mader and Marta Tavares de Almeida (eds.), 2011.



Российская академия наук
Институт мировой экономики
и международных отношений

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№ 11 2013 Ноябрь

Основан в июле 1957 г.

Выходит 12 раз в год
ISSN 0131-2227

Журнал издается под руководством
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор
А.В. Рябов

Редакционная коллегия:

В.С. Автономов, В.Г. Барановский, Ю.А. Борко, Ф.Г. Войтоловский, А.А. Дынкин,
В.С. Загашвили, Н.В. Загладин, Н.И. Иванова, Р.И. Капелюшников, Э.В. Кириченко,
И.С. Королев, Н.А. Косолапов, Ю.Б. Кочеврин, Ю.А. Красин, **В.И. Марцинкевич**,
В.П. Оболенский, Г.Ю. Ознобищева (и.о. заместителя главного редактора),
А.В. Рябов, А.В. Торкунов, В.Г. Хорос,
С.В. Чебанов (заместитель главного редактора), С.В. Чугров

Заведующая редакцией Е.Е. Рубцова

Адрес редакции: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23
Тел.: 8-499-128-08-83

Электронная почта: metojournal@mail.ru, metojournal@imeto.ru

Москва
Издательство "Наука"

© Российская академия наук, 2013
© Редакция журнала "Мировая экономика
и международные отношения" (составитель),
2013

Ноя

Нау
Н

Инн
И
КНР
Д

Нов
Е

"Эле
О

Нев
Е
Эко
Л

Мир

Этно

Евро
В

Маг

Ши

Пос
Д

На п
С

Шир
А

Успе
Г

Сдано в набор 02.08.2013 г. Подписано в печать 07.10.2013 г. Дата выхода в свет 25 еж. Формат 60 × 88¹/₈
Офсетная печать Усл.печ.л. 16.0 Усл.кр.-отт. 11,7 тыс. Уч.-изд.л. 16.0 Бум.л. 8.0
Тираж 711 экз. Зак. 1749 Цена свободная

Свидетельство о регистрации № 0110246 от 08.02.93 г., в Министерстве печати и информации Российской Федерации
Учредители: Российская академия наук, Учреждение Российской академии наук Институт мировой экономики
и международных отношений РАН

Издатель: Российская академия наук. Издательство «Наука», 117997 Москва, Профсоюзная ул., 90
Оригинал-макет подготовлен АИЦ «Наука» РАН
Отпечатано в ППП «Типография «Наука», 121099 Москва, Шубинский пер., 6

HSE LIBRARY



844097

Z

Журналы РАН, выходящие в свет на русском языке

- Автоматика и телемеханика*
 Агрохимия
 Азия и Африка сегодня
 Акустический журнал*
 Алгебра и анализ
 Астрономический вестник*
 Астрономический журнал*
 Биологические мембраны*
 Биология внутренних вод*
 Биология моря*
 Биоорганическая химия*
 Биофизика*
 Биохимия*
 Ботанический журнал
 Вестник РАН*
 Вестник древней истории
 Вестник ЮНЦ
 Водные ресурсы*
 Вопросы истории естествознания и техники
 Вопросы ихтиологии*
 Вопросы философии
 Вопросы языкознания
 Восток
 Вулканология и сейсмология*
 Высокомолекулярные соединения (Сер. А, В, С)*
 Генетика*
 Геология рудных месторождений*
 Геомагнетизм и аэрономия*
 Геоморфология
 Геотектоника*
 Геохимия*
 Геоэкология, инженерная геология, гидрогеология, геокриология
 Государство и право
 Дефектоскопия*
 Дискретная математика
 Дифференциальные уравнения*
 Доклады Академии наук*
 Журнал аналитической химии*
 Журнал высшей нервной деятельности имени И.П. Павлова
 Журнал вычислительной математики и математической физики*
 Журнал неорганической химии*
 Журнал общей биологии
 Журнал общей химии*
 Журнал органической химии*
 Журнал прикладной химии*
 Журнал технической физики*
 Журнал физической химии*
 Журнал эволюционной биохимии и физиологии*
 Журнал экспериментальной и теоретической физики*
 Записки Российского минералогического общества
 Земля и Вселенная
 Зоологический журнал
 Известия РАН. Механика жидкости и газа*
 Известия РАН. Механика твердого тела*
 Известия РАН. Серия биологическая*
 Известия РАН. Серия географическая
 Известия РАН. Серия литературы и языка
 Известия РАН. Серия математическая
 Известия РАН. Серия физическая*
 Известия РАН. Теория и системы управления*
 Известия РАН. Физика атмосферы и океана*
 Известия РАН. Энергетика
 Известия русского географического общества
 Исследование Земли из космоса
 Кинетика и катализ*
 Коллоидный журнал*
 Координационная химия*
 Космические исследования*
 Кристаллография*
 Латинская Америка
 Лесоведение
 Литология и полезные ископаемые*
 Математические заметки*
 Математический сборник
 Математическое моделирование
 Микология и фитопатология
 Микробиология*
 Микроэлектроника*
 Мировая экономика и международные отношения
 Молекулярная биология*
 Наука в России
 Научное приборостроение
 Нейрохимия*
 Неорганические материалы*
 Нефтехимия*
 Новая и новейшая история
 Общественные науки и современность
 Общество и экономика
 Океанология*
 Онтогенез*
 Оптика и спектроскопия*
 Палеонтологический журнал*
 Паразитология
 Петрология*
 Письма в Астрономический журнал*
 Письма в Журнал технической физики*
 Письма в Журнал экспериментальной и теоретической физики*
 Поверхность*
 Почвоведение*
 Приборы и техника эксперимента*
 Прикладная биохимия и микробиология*
 Прикладная математика и механика
 Природа
 Проблемы Дальнего Востока
 Проблемы машиностроения и надежности машин*
 Проблемы передачи информации*
 Программирование*
 Психологический журнал
 Радиационная биология. Радиоэкология
 Радиотехника и электроника*
 Радиохимия*
 Расплавы
 Растительные ресурсы
 Российская археология
 Российская история
 Российский иммунологический журнал
 Российский физиологический журнал имени И.М. Сеченова
 Русская литература
 Русская речь
 Сенсорные системы
 Славяноведение
 Социологические исследования
 Стратиграфия. Геологическая корреляция*
 США. Канада. Экономика - политика - культура
 Теоретическая и математическая физика
 Теоретические основы химической технологии*
 Теория вероятностей и ее применение
 Теплофизика высоких температур*
 Труды Математического института имени В.А. Стеклова*
 Успехи математических наук
 Успехи современной биологии
 Успехи физиологических наук
 Физика Земли*
 Физика и техника полупроводников*
 Физика и химия стекла*
 Физика металлов и металловедение*
 Физика плазмы*
 Физика твердого тела*
 Физикохимия поверхности и защита материалов*
 Физиология растений*
 Физиология человека*
 Функциональный анализ и его применение
 Химическая физика*
 Химия высоких энергий*
 Химия твердого топлива*
 Цитология*
 Человек
 Экология*
 Экономика и математические методы
 Электрохимия*
 Энергия, экономика, техника, экология
 Этнографическое обозрение
 Энтомологическое обозрение*
 Ядерная физика*

* Материалы журнала издаются группой Pleiades Publishing на английском языке

Номер 11

ISSN 0131-2227

Ноябрь 2013

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ



<http://www.naukaran.ru>

Наука и инновации • Новые тенденции в социально-трудовой
сфере: институциональный аспект • Этносоциокультурный
конфликт: новая реальность современности • Политические
отношения и институты



“НАУКА”

Журналы РАН, выходящие в свет на русском языке

- Автоматика и телемеханика*
 Агрехимия
 Азия и Африка сегодня
 Акустический журнал*
 Алгебра и анализ
 Астрономический вестник*
 Астрономический журнал*
 Биологические мембраны*
 Биология внутренних вод*
 Биология моря*
 Биоорганическая химия*
 Биофизика*
 Биохимия*
 Ботанический журнал
 Вестник РАН*
 Вестник древней истории
 Вестник ЮНЦ
 Водные ресурсы*
 Вопросы истории естествознания и техники
 Вопросы ихтиологии*
 Вопросы философии
 Вопросы языкознания
 Восток
 Вулканология и сейсмология*
 Высокомолекулярные соединения (Сер. А, В, С)*
 Генетика*
 Геология рудных месторождений*
 Геомагнетизм и аэрономия*
 Геоморфология
 Геотектоника*
 Геохимия*
 Геоэкология, инженерная геология, гидрогеология, геокриология
 Государство и право
 Дефектоскопия*
 Дискретная математика
 Дифференциальные уравнения*
 Доклады Академии наук*
 Журнал аналитической химии*
 Журнал высшей нервной деятельности имени И.П. Павлова
 Журнал вычислительной математики и математической физики*
 Журнал неорганической химии*
 Журнал общей биологии
 Журнал общей химии*
 Журнал органической химии*
 Журнал прикладной химии*
 Журнал технической физики*
 Журнал физической химии*
 Журнал эволюционной биохимии и физиологии*
 Журнал экспериментальной и теоретической физики*
 Записки Российского минералогического общества
 Земля и Вселенная
 Зоологический журнал
 Известия РАН. Механика жидкости и газа*
 Известия РАН. Механика твердого тела*
 Известия РАН. Серия биологическая*
 Известия РАН. Серия географическая
 Известия РАН. Серия литературы и языка
 Известия РАН. Серия математическая
 Известия РАН. Серия физическая*
 Известия РАН. Теория и системы управления*
 Известия РАН. Физика атмосферы и океана*
 Известия РАН. Энергетика
 Известия русского географического общества
 Исследование Земли из космоса
 Кинетика и катализ*
 Коллоидный журнал*
 Координационная химия*
 Космические исследования*
 Кристаллография*
 Латинская Америка
 Лесоведение
 Литология и полезные ископаемые*
 Математические заметки*
 Математический сборник
 Математическое моделирование
 Микология и фитопатология
 Микробиология*
 Микроэлектроника*
 Мировая экономика и международные отношения
 Молекулярная биология*
 Наука в России
 Научное приборостроение
 Нейрохимия*
 Неорганические материалы*
 Нефтехимия*
 Новая и новейшая история
 Общественные науки и современность
 Общество и экономика
 Океанология*
 Онтогенез*
 Оптика и спектроскопия*
 Палеонтологический журнал*
 Паразитология
 Петрология*
 Письма в Астрономический журнал*
 Письма в Журнал технической физики*
 Письма в Журнал экспериментальной и теоретической физики*
 Поверхность*
 Почвоведение*
 Приборы и техника эксперимента*
 Прикладная биохимия и микробиология*
 Прикладная математика и механика
 Природа
 Проблемы Дальнего Востока
 Проблемы машиностроения и надежности машин*
 Проблемы передачи информации*
 Программирование*
 Психологический журнал
 Радиационная биология. Радиоэкология
 Радиотехника и электроника*
 Радиохимия*
 Расплавы
 Растительные ресурсы
 Российская археология
 Российская история
 Российский иммунологический журнал
 Российский физиологический журнал имени И.М. Сеченова
 Русская литература
 Русская речь
 Сенсорные системы
 Славяноведение
 Социологические исследования
 Стратиграфия. Геологическая корреляция*
 США. Канада. Экономика - политика - культура
 Теоретическая и математическая физика
 Теоретические основы химической технологии*
 Теория вероятностей и ее применение
 Теплофизика высоких температур*
 Труды Математического института имени В.А. Стеклова*
 Успехи математических наук
 Успехи современной биологии
 Успехи физиологических наук
 Физика Земли*
 Физика и техника полупроводников*
 Физика и химия стекла*
 Физика металлов и металловедение*
 Физика плазмы*
 Физика твердого тела*
 Физикохимия поверхности и защита материалов*
 Физиология растений*
 Физиология человека*
 Функциональный анализ и его применение
 Химическая физика*
 Химия высоких энергий*
 Химия твердого топлива*
 Цитология*
 Человек
 Экология*
 Экономика и математические методы
 Электрохимия*
 Энергия, экономика, техника, экология
 Этнографическое обозрение
 Энтомологическое обозрение*
 Ядерная физика*

* Материалы журнала издаются группой Pleiades Publishing на английском языке



*Российская академия наук
Институт мировой экономики
и международных отношений*

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№ 11 2013 Ноябрь

Основан в июле 1957 г.

Выходит 12 раз в год
ISSN 0131-2227

*Журнал издается под руководством
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН*

*Главный редактор
А.В. Рябов*

Редакционная коллегия:

В.С. Автономов, В.Г. Барановский, Ю.А. Борко, Ф.Г. Войтоловский, А.А. Дынкин,
В.С. Загашвили, Н.В. Загладин, Н.И. Иванова, Р.И. Капелюшников, Э.В. Кириченко,
И.С. Королев, Н.А. Косолапов, Ю.Б. Кочеврин, Ю.А. Красин, **В.И. Марцинкевич**,
В.П. Оболенский, Г.Ю. Ознобищева (и.о. заместителя главного редактора),
А.В. Рябов, А.В. Торкунов, В.Г. Хорос,
С.В. Чебанов (заместитель главного редактора), С.В. Чугров

Заведующая редакцией Е.Е. Рубцова

*Адрес редакции: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23
Тел.: 8-499-128-08-83*

Электронная почта: metojournal@mail.ru, metojournal@imemo.ru

**Москва
Издательство "Наука"**

© Российская академия наук, 2013
© Редколлегия журнала "Мировая экономика
и международные отношения" (составитель),
2013

СОДЕРЖАНИЕ

Номер 11, 2013

Проблемы безопасности в современном мире

Науки о жизни и биобезопасность (окончание)

Н. Калинина

3

Наука и инновации

Инновационные приоритеты в энергетике Китая и Японии

И. Кириченко, И. Онищенко

13

КНР в мировом инновационном развитии

Д. Селихов

21

Социальные проблемы

Новые тенденции в социально-трудовой сфере: институциональный аспект

Е. Садовая

29

Политические отношения и институты

“Электронное государство” в развитых странах: опыт институциональной трансформации

О. Афанасьева

44

Страны и регионы

Невидимый труд в экономике стран Азии и Африки

Е. Брагина

53

Экономика Индонезии: современные тенденции

Л. Шкваря

62

Глобальный кризис: последствия и перспективы

Мир. Вызовы глобального кризиса. Франция

70

Научная жизнь

Этносоциокультурный конфликт: новая реальность современности

84

Политический портрет

Европейская идея в политическом наследии Вилли Брандта

В. Васильев

96

Pro memoria

Марцинкевич Виктор Иосифович (1931–2013)

106

Шишков Юрий Витальевич (1929–2013)

108

Вокруг книг

Постсоветское пространство на путях углубления экономического сотрудничества

Д. Мальшева

109

На пути к структурированной многополярности: возможности для России

С. Уткин

114

Широкий взгляд на Китай

А. Павлов

124

Успешный пример сотрудничества Российской академии наук и вузов

Г. Фейгин

127

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
И ИНСТИТУТЫ

“ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО”
В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ:
ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

© 2013 г. О. Афанасьева

В 2000 г. лидеры стран “Большой восьмерки” подписали **Окинавскую хартию глобального информационного общества**, которая подчеркивает необходимость активного использования ИКТ, преодоления электронно-цифрового разрыва внутри государств и между ними в целях обеспечения устойчивого развития, повышения общественного благосостояния и доступности власти для всех граждан¹.

За первое десятилетие XXI в. в развитых странах успешно реализованы программы создания *e-Government*. Например, в Канаде, находящейся в середине топ-двадцатки *E-Government Development Index*², в режиме онлайн предоставляются 130 услуг для граждан и бизнеса. Две трети взрослых жителей Канады периодически заходят на сайт федерального правительства, а каждый третий получает услуги онлайн³. По данным Евростата, степень перевода 20 базовых публичных услуг на электронное взаимодействие, освобождающее потребителей от необходимости выполнять канцелярскую работу и посещать государственные органы, в 27 странах ЕС составила в 2010 г. 84%, а в 15 странах “старого” ЕС – 90%. “Электронное государство” стало повседневной практикой для абсолютного большинства граждан в таких европейских странах, как Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Голландия, Финляндия,

Люксембург; вплотную к этому рубежу подошла Эстония.

Успехи развитых стран в использовании *e-Government* для улучшения повседневной жизни людей заставляют внимательно отнестись к опыту институциональной трансформации, которая лежит в основе происходящих изменений. Инновации начинаются в умах – идея “электронного государства” появилась не случайно и стала частью **концептуального переворота**. К концу XX в. “электронное государство” выглядело уже велением времени, но, как показывает практика, для воплощения инноваций нужна **политическая организация**, понуждающая руководителей не на словах, а на деле отвечать за результаты. Опять же, как показывает опыт, обязательным условием успеха преобразований является система **защиты права**, которая постоянно ревизуется и развивается, – в первую очередь, посредством качественного законодательства. Мы назвали три ключевых фактора институциональной трансформации. Рассмотрим их действие.

КОНЦЕПЦИЯ, МЕНЯЮЩАЯ ПАРАДИГМУ

Философия *e-Government* исходит из двух главных источников – из переосмысления открытости государства как “транспарентности”, а также из идеологии административных реформ, известной как “новый публичный менеджмент”. Первая из указанных предпосылок имеет приоритет и хронологически, и по существу, поскольку изменение в представлениях об открытости государства стало настоящим культурным сдвигом.

Сегодняшняя эпоха, которую многие из нас называют “постсовременной”, отличается от недавней, но уже оставшейся в прошлом “современности”, прежде всего, осознанием принципиальной **неустойчивости** человеческого развития. В эпоху Модерна прогресс воспринимался как “окончательное” решение проблемы границ роста человечества. Сегодня технологическая

АФАНАСЬЕВА Ольга Валентиновна, кандидат политических наук, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления (afanolga1@yandex.ru).

¹ Цит. по: <http://www.info-gov.ru/index.php?page=5&db=64>

² Департамент экономического и социального развития ООН с 2003 г. публикует индекс развития электронного государства (*E-Government Development Index*) в 193 странах мира. Последний обзор – *United Nations E-Government Survey 2012 г. E-Government for the People* – выделяет плотную конкурентную группу из двадцати стран-лидеров: Республика Корея, Нидерланды, Великобритания, Дания, США, Франция, Швеция, Норвегия, Финляндия, Сингапур, Канада, Австрия, Новая Зеландия, Лихтенштейн, Швейцария, Израиль, ФРГ, Япония, Люксембург, Эстония.

³ См.: Обзоры тенденций в сфере использования ИКТ (<http://www.ekos.com/research/public.asp>).

модернизация ускорилась, однако модернистский оптимизм представляется уже иллюзией. Приходит осознание экзистенциальной открытости человека, которая не есть благодать, но всегда – драма. Ведь открытость чревата кризисом привычных представлений и устоев. Другими словами, открытость страшна хаосом. Чтобы огородиться от хаоса, необходимо поддерживать порядок, а для развития необходима открытость. Восстанавливать порядок, обеспечивая при этом его открытость, – крайне противоречивая задача человеческой культуры. Вся история человечества, особенно история цивилизаций, представляет собой поиск адекватных форм социальной упорядоченности и открытости.

Вторая половина XX в. – время перехода к новой форме существования *homo sapiens*. Жизнь в условиях глобального электронного города – это моментальное взаимодействие огромного числа индивидуальных и групповых стратегий, это замена как “традиционных”, так и “современных” структур на быстротечные коммуникации и условные идентичности⁴, одним словом, это жизнь в условиях перманентного социально-структурного кризиса. Здесь надо уже не просто модернизироваться и подстегивать развитие (хотя и этому научились далеко не все люди), но учиться управлять рисками развития, что предполагает мониторинг рисков и постоянную перестройку структуры, стандартов и привычек деятельности. При этом дефицит доверия становится критическим и постоянным. Старые формы институционализации доверия⁵ дают сбой, эффективность новых в мире, где индивидуальный успех стал абсолютной ценностью для абсолютного большинства людей, проблематична, а нередко такие институции оказываются манипуляторными технологиями.

Управление рисками и восстановление доверия требуют информации о намерениях и действиях контрагентов, то есть поддержания режима открытости. **Непрозрачность, закрытость** струк-

тур, обладающих ресурсами влияния, а тем более направляющих развитие, воспринимается теперь как непосредственная угроза. Главные институты развития – государство и корпорации большого бизнеса – выглядят и главными источниками социальных рисков. Отнюдь не только “враги” открытости, каковыми согласно К. Попперу являются традиционализм и тоталитаризм, но и само “открытое общество”⁶, его политические и экономические институты не соответствуют, как оказалось, требованиям социальной безопасности, эффективности и прозрачности. Неолиберализм поднялся на критике очевидной неэффективности государства, а фиаско рыночного фундаментализма, скандальная безответственность многих компаний и кризис новой, “финансированной” глобальной экономики убили миф о самодостаточной рациональности рынка. Что уже и говорить о кризисе демократии, здесь диагнозы давно напоминают эпитафии⁷.

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. Доступ к информации стал осознаваться одновременно как институциональный дефицит и необходимая гарантия гласности правления, подотчетности должностных лиц, осведомленности и политического участия граждан. Вот почему в Белой книге “Ваше право знать: свобода информации”, вышедшей в Лондоне в 1997 г. (Белая книга предваряла парламентское обсуждение проекта Закона “О свободе информации”), содержится тезис о том, что право знать является самым важным в зрелой демократии⁸.

Понимание находящейся в распоряжении государства информации как общественного достояния коренится в самой идее **публичного союза** граждан, власть в котором отправляется

⁴ Отражением нового качества глобальной урбанизации являются теории коммуникативной природы социальности и проблематизация идентичности. См.: *Habermas J. Communication and Evolution of Society*. Boston, 1979; *Луман Н. Что такое коммуникация?* // Социологический журнал. 1995. № 3; Политическая идентичность и политика идентичности. Отв. ред. И.С. Семененко. М., 2012.

⁵ Об институционализации доверия как факторе развития см.: *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М., 1997; *Патнэм Р. Чтобы демократия сработала*. М., 1996; *Фукуяма Ф. Социальные добродетели и путь к процветанию*. М., 2006; *Белянин А.В., Зинченко В.П. Доверие в экономике и общественной жизни*. М., 2010.

⁶ См.: *Поннер К.Р. Открытое общество и его враги*. М., 1992. Критический анализ концепции Поппера см.: *Афанасьева О.В. Открытое общество и его риски*. Перечитывая Карла Поппера // Вопросы философии. 2012. № 12.

⁷ См.: *Della Porta D. and Vannucci A. Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. N.Y., 1999; *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* S.Y. Pharr and R.D. Putnam (eds.). Princeton (N.J.), 2000; *Крауч К. Постдемократия*. М., 2010; *Левин И.Б. В урнах – пепел демократии?* // Политика. 2009. № 2; *Кандель П.Е. Демократия на Балканах и не только* // МЭ и МО. 2012. № 7. С. 26–32.

⁸ См.: *Clark D. Your Right to Know: the Government's Proposals for a Freedom of Information Act*. L., 1997.

избранными магистратами гласно и подотчетно. Указанное понимание было закреплено в ученых трудах и правовых установлениях конца XVIII в., ставших культурными образцами европейской цивилизации. Однако в законах Нового времени речь шла лишь об общей обязанности правительства информировать публику и публично отчитываться. За исключением ограниченного числа случаев, когда публикация официальных данных прямо предусмотрена законом (например, бюджетным кодексом), решение о раскрытии информации правительство всегда принимало по своему усмотрению. Заметим при этом, что официальные публикации – это инструмент правительства, поскольку любое, тем более избираемое правительство заинтересовано в поддержании позитивного общественного мнения о своей работе.

Таким образом, довольно давно закрепленная норма гласности правления на деле была предметом усмотрения и позиционирования самого правительства. Национальные законы и международные документы не гарантировали права граждан на доступ к официальной информации и не вменяли в обязанность государственным органам обеспечивать доступ граждан к находящейся в распоряжении государственных органов информации.

С середины XX в. в развитых странах стала закрепляться новая концепция, основанная на следующих принципах.

1) Информация, содержащаяся в официальных документах, рассматривается по определению как общественное достояние, а предоставление ее гражданам – как публичная услуга, осуществляемая правительством.

2) Традиционная асимметрия между властями и частными лицами в обладании информацией рассматривается как нежелательный дисбаланс, создающий риски для демократии и устойчивого развития. Показательно, что лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц говорит о выравнивании информационной асимметрии и повышении подотчетности деловых кругов и правительства как факторе экономического развития⁹.

3) Право на доступ к официальным документам понимается как естественное право гражданина, которое должно быть закреплено законом и подлежит выполнению органами государственной власти.

⁹ См.: Стиглиц Дж. Прозрачность правительства / Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии. М., 2005.

Законы об открытом правительстве создают механизм, который ограничивает рефлекторное стремление любого государства сохранять полный контроль над информацией, касающейся правительства, и собирать как можно больше информации о своих гражданах¹⁰. 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, закрепление нового порядка доступа к официальным документам представляет собой фундаментальную инновацию в государственно-правовой теории, практике и культуре.

Смысл и цель институциональных преобразований состоят в улучшении качества государственного управления и устойчивом развитии сообществ. Совсем не случайно “постсовременная” институционализация открытости, начавшаяся в последней трети XX в., совпала с решительными реформами государственного управления, которые в развитых странах превратились по сути дела в перманентную реформу как способ “постсовременной” государственной жизни.

Реформы государственного управления, начавшиеся в развитых странах в 80-е годы XX в. и получившие концептуальный брэнд “нового публичного менеджмента” (*New Public Management, NPM*)¹¹, испытали заметное влияние неолитерализма. *NPM* выделял следующие приоритеты: внимание к результатам и персональная ответственность руководителей; внедрение контрактов и индикаторов результативности в систему государственной службы; сокращение функций государства и передача их частному сектору. Практическая реализация этих принципов дала известные положительные эффекты, – например, снижение цены управленческих услуг и сокращение численности государственных чиновников, однако их общая результативность вызывает большие споры.

Так, известный британский социолог Колин Крауч в своей напумевшей книге “Постдемократия” (2004 г.) обвиняет политиков как раз в том, чего они так добивались – в сходе с бизнесом.

¹⁰ См.: Майкл Дж. Открытое правительство или как достичь свободы официальной информации (<http://www.upc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>).

¹¹ См.: Hood Ch. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. V. 69. № 1. P. 3–19; Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. University of California Press, 1992.

По его (и не только его) мнению, государство перестало проводить границу между общественными и коммерческими услугами, требуя, чтобы его ведомства работали по образцу компаний, предоставляя услуги лишь такого качества, которое приемлемо по финансовым соображениям. Подобно компании, переложившей производство на субподрядчиков и занявшейся исключительно брэндингом, правительство старается избавиться от непосредственной ответственности за предоставление общественных услуг.

Во многом справедливая критика неолиберальных идеологов и перекосов приватизации не перечеркивает, однако, инновационных практик самоуправления и главного позитивного изменения – обеспечения в развитых странах реальной зависимости чиновников от потребителей публичных услуг¹². Лозунг – “Вся власть потребителю!” – определил основной вектор реформ государственного управления, концепция которых постоянно переосмысливается. Путь этого переосмысления можно обозначить следующими опорными пунктами: государственное администрирование – публичный менеджмент – прозрачное и подотчетное управление. Таким образом, речь идет об институционализации устойчиво-поддерживаемой и углубляемой открытости государственного управления.

Сегодняшнее понимание открытости – **социальной открытости** вообще и **открытого государства** в частности – неразрывно связано с интенсивным развитием и распространением ИКТ. Именно в контексте ИКТ-революции и перехода к “информационному обществу” актуализировалось и раскрылось понимание социальной открытости как **информационной открытости** – людей, организаций и корпораций, органов власти, сообществ, человечества в целом. С конца XX в. **открытое государство** мыслится как республика, публичные органы и должностные лица которой **прозрачны (транспарентны)** и **подотчетны** гражданам во многом и во все большей степени посредством сетевых информационно-коммуникационных технологий. Можно сказать, что прогрессирующие ИКТ стали не только средством обеспечения, но также фактором переосмысления и целенаправленного реформирования государства. “Их потенциал, – отмечают эксперты, – позволяет ставить такие цели реформ, которые ранее были недостижимы из-за технологических ограничений коммуникационной среды”¹³.

¹² См.: Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М., 2001.

¹³ Кулик А.И. “Электронное государство” как вызов для отечественной политической науки / Политическое управление и публичная политика XXI века. М., 2008. С. 350–351.

Интегральным выражением планов и практик открытого государства, реализуемых посредством ИКТ, стал концепт “**электронного государства**” (*e-Government*), вошедший в национальные программы, законы и международные документы. По сути, понятие *e-Government* употребляется сегодня как синоним **открытого государства** (*Open Government*) – в качестве его обновленного, продвинутого, актуального для “информационного общества” определения.

Так, закон США “Об электронном правительстве” 2002 г. (*E-Government Act*) определяет *e-Government* как использование ИКТ в целях расширения гражданского участия в государственном управлении, повышения прозрачности и подотчетности федерального правительства, улучшения доступа к правительственной информации и предоставления более качественных правительственных услуг обществу, а также другим государственным учреждениям¹⁴.

В документах Европейского союза и Совета Европы используются близкие по значению термины “электронное государство” (*e-Government*) и “электронное управление” (*e-Governance*).

Совет Европейского союза в 2003 г. одобрил Рекомендации “Роль электронного государства для будущего Европы”, согласно которым использование ИКТ в публичной администрации должно быть сопряжено с организационными и качественными изменениями, направленными на улучшение публичных услуг и развитие демократических процессов¹⁵.

Комитет министров Совета Европы в 2004 г. принял Рекомендации по электронному управлению, которое определяется как, “прежде всего, демократическое управление, а не чисто технические вопросы – полный потенциал электронного управления может быть реализован, только если использование ИКТ будет сопровождаться изменениями в структурах, процессах и путях организации работы государственных органов”¹⁶.

Понимание *e-Government* как открытого государства стало общим местом для теоретических,

¹⁴ См.: The E-Government Act of 2002. Pub. L. 107–347, 116 Stat 2899, 44 U.S.C § 101, H.R. 2458/S. 803.

¹⁵ См.: Commission of the European Communities. Brussels. 26.09.2003. COM (2003) 567 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Role of E-Government for Europe’s Future. {SEC (2003) 1038}.

¹⁶ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec (2004) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Electronic Governance (“e-Governance”).

экспертных и публичных коммуникаций в развитии мире, однако в России пока преобладает иное толкование. Для значительной части российского истеблишмента характерно сведение смысла и целей “электронного правительства” исключительно к модернизации технологической инфраструктуры и документооборота аппарата государственной власти и управления. С учетом этого следует поддержать усилия тех российских политологов, которые подчеркивают: “электронное государство” должно быть средством и планом системного реформирования государства на основе социальной открытости¹⁷.

ПРАВИТЕЛЬСТВО – ЧАСТО ПЛОХОЕ, НО ВСЕГДА ИЗБИРАЕМОЕ

Политический алгоритм создания *e-Government* можно сформулировать кратко: от скандалов к открытости. Один из первых шагов в этом направлении был сделан после трагедии 1984 г. в индийском Бхопале, где погибло 2400 человек в результате аварии на химическом производстве американской компании *Union Carbide*. Общественное возмущение побудило Конгресс США принять 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 данных¹⁸, которую ведет федеральное Агентство защиты окружающей среды (*Federal Environmental Protection*

Agency, EPA), а также через сеть неправительственных организаций и их вебсайты¹⁹.

Катастрофы в Бхопале и Чернобыле, авария нефтяного танкера *Exxon Valdez* на Аляске и тому подобные инциденты стали импульсом к политической мобилизации социально активной части среднего класса “глобального города”. Не стоит преувеличивать масштабы той мобилизации: она не перебила общий долговременный тренд к нарастанию общественной апатии, однако такой фон вовсе не преуменьшал, а лишь подчеркивал ее электоральное значение. На этой волне к власти в США пришли новые демократы во главе с Клинтон, в Великобритании – новые лейбористы во главе с Блэром. В 1992 г. Конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию Рио об окружающей среде и развитии, которая зафиксировала, что государства должны содействовать и поощрять осведомленность и участие общественности посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10)²⁰. Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде совместно с социально чувствительными представителями деловых кругов – таквыми, прежде всех, оказались руководители инвестиционных фондов, вроде президента *Trillium Asset Management LLC* Джона Баварии, создавшего в 1989 г. организацию *CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies)*²¹ – запустили Глобальную инициативу отчетности (*The Global Reporting Initiative, GRI*), нацеленную на внедрение стандартного формата докладов по устойчивому развитию на уровне отдельных компаний, включая социальные и экологические показатели.

Общественное доверие к кодексам этичного бизнеса и докладам компаний по устойчивому развитию остается невысоким – слишком часто они представляют собой “антикризисный пиар”, призванный купировать последствия скандалов вокруг экологических преступлений, использования потогонной системы и детского труда на вынесенных производствах, нарушений прав трудящихся и свободы профсоюзов при сетевом формате бизнеса, сотрудничества ТНК с тираническими режимами²². Капиталистической мир-системе (определение И. Валлерстайна) отка-

¹⁷ См.: Грачёв М.Н. “Электронная демократия” и “электронное правительство”: к вопросу об определении понятий с учетом реалий становления информационного общества / Политическое управление и публичная политика XXI века; Дрожжинов В.И. Электронное правительство / Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. М., 2002; Кулик А.Н. “Всемирная паутина” для политической науки, образования и политического участия // Политическая наука. 2002. №1; Павлютенкова М.Ю. Электронное государство России – виртуальная реальность или новая концепция государственного управления? / Политическое управление и публичная политика XXI века; Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию “governance” // Полис. 2003. № 4; Чугунов А.В. “Электронное государство”: формирование российской концепции и индикаторы развития / Политическое управление и публичная политика XXI века.

¹⁸ См.: www.epa.gov/tri

¹⁹ См.: www.scorecard.org и www.rtknet.org

²⁰ Декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml).

²¹ См.: <http://www.ceres.org/>

²² См. об этом: Кляйн Н. No Logo. Люди против брэндов. М., 2005.

зывают в доверии не только “антиглобалисты”, протестная активность последних – лишь вершина айсберга массового недовольства.

Отвечая на этот вызов, конкурирующие политические партии в развитых странах в 90-е годы XX в. обновили повестку административных реформ, выдвинув на первый план концепцию *e-Government*. Президент США Билл Клинтон первым из государственных лидеров создал официальный веб-сайт²³. Что и понятно, поскольку американцы были пионерами Интернета: в 1993 г. в США было 90 тыс. интернет-пользователей, а в 2000 г. их стало уже 137 млн. Венцом большой работы стал запуск в 2000 г. правительственного портала²⁴, способного обрабатывать 100 млн. запросов в день и дающего доступ к правительственной информации и услугам, которые представлены на 20 тыс. веб-сайтах американских правительственных учреждений²⁵. Именно в президентство Клинтона был принят ряд новаторских законов.

Закон “О снижении бумажного документооборота” 1995 г. (*Paperwork Reduction Act*) сформулировал цели федеральной политики: максимальное снижение бумажной нагрузки на граждан и организации; максимизация общественной пользы от официальной информации; повышение качества и доступности федеральных информационных систем; снижение издержек федерального правительства по сбору, созданию, распространению и использованию информации; предоставление объективной общественно значимой информации своевременно, на равных правах и в наиболее удобном виде.

В 1996 г. в Закон о свободе информации 1966 г. (*Freedom of Information Act*) были внесены поправки, закрепленные Законом о свободе электронной информации (*Electronic Freedom of Information Act Amendments*). Поправки установили обязанность федерального правительства обеспечить с применением ИКТ доступ граждан к информации различных федеральных агентств. Руководители агентств обязаны обеспечить доступ к информационным ресурсам в формах, наиболее востребованных заявителями. В общем доступе должны быть, в частности, список основных информационных ресурсов агентства, руководства по доступу и описания поисковых систем.

Закон “Об устранении бумажного документооборота в правительственных учреждениях” 1998 г. (*Government Paperwork Elimination Act*) наделил Административно-бюджетное управление полномочиями по обеспечению полного перехода к электронному документообороту. К ноябрю 2003 г. все федеральные ведомства должны были обеспечить прием информации от граждан и заключение сделок в электронном виде, а федеральное правительство – обеспечить гражданам доступ ко всей официальной информации и услугам в одном окне.

Джорджу Бушу мл. пришлось отвечать на вызов предшественника (а также своего конкурента Альберта Гора). Став Президентом, он в 2001 г. представил в Конгрессе Повестку управленческой деятельности “Инициативы в сфере исполнительной власти. Расширение программы электронного правительства”. Документ открывался предвыборным тезисом Буша: “Я намерен расширять использование Интернета, чтобы дать возможность гражданам получать из Вашингтона требуемую информацию тогда, когда она им необходима, а не тогда, когда Вашингтон захочет ее предоставить. Истинные реформы требуют предоставлять людям не только информацию, но и свободу действовать после ее получения”²⁶. Вслед за этим была утверждена “Стратегия создания электронного правительства”, объединяющая 24 президентские инициативы в этой области, и принят Закон “Об электронном правительстве” 2002 г.

В Великобритании в 1999 г. кабинет Энтони Блэра выпустил Белую книгу “Модернизация государства” (*Modernizing Government White Paper*), в которой излагалась программа мер по улучшению качества государственных услуг и повышению эффективности государственного управления. В 2000 г. вышел правительственный доклад “Электронные государственные услуги в XXI веке” (*Electronic Government Services for the 21-st Century*), представляющий стратегию в области развития электронных услуг, и первый годовой отчет “UK ONLINE Annual Report 2000”. Программа UK online, представленная в указанных документах, охватывала семь направлений: “Доверие людей”, “Современный рынок”, “Успех в бизнесе”, “Развитие *e-Government*”, “Достижение мирового уровня ИКТ”, “Управление программой”, “Измерение успеха”. По каждому направлению были поставлены конкретные цели, в том числе: гарантировать каждому гражданину

²³ См.: <http://www.whitehouse.gov/>

²⁴ См.: www.firstgov.gov (в настоящее время <http://www.usa.gov/>).

²⁵ См.: <http://archives.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/06/24/egovt.initiatives/>

²⁶ Цит. по: http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/managenda_rus.htm

доступ в Интернет к 2005 г.; сделать все правительственные услуги доступными онлайн к 2005 г.; обеспечить более 90% продаж недорогих товаров и услуг в электронной форме в 2001 г.; обеспечить 100% проведение правительством тендеров в электронной форме к 2002 г. Поставленные цели достигнуты.

“Электронное государство” улучшает качество жизни, но отнюдь не снимает социальной озабоченности, а ее главным предметом в любом государстве является пресечение коррупции. Аккумуляция гигантских ресурсов в многозвенных государственных структурах, транснациональных корпорациях и международных организациях – при непрозрачном и неподотчетном распоряжении этими ресурсами – превратили коррупцию публичных институтов в главную причину социальной несправедливости и ухудшения жизни людей. Необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией является постоянное поддержание режима открытости.

Например, в Канаде после так называемого “спонсорского скандала”²⁷, закончившегося провалом кабинета либералов на досрочных парламентских выборах в 2006 г., лидер консерваторов Стивен Харпер обещал избирателям принять Акт о подотчетности правительства. Кабинет Харпера принял “План действий в области подотчетности”, включавший ряд взаимоувязанных реформ:

- пересмотр порядка финансирования политических партий и ужесточение правил лоббирования (“политическая реформа”);
- обеспечение прозрачности решений об использовании бюджетных средств (“парламентская реформа”);
- реформирование системы государственных закупок;
- защита “стукачей”²⁸ – лиц, сообщающих об уголовно наказуемых деяниях, совершенных госслужащими;
- расширение сферы действия Закона о доступе к информации;
- обязательное “упреждающее раскрытие” определенных сведений (например, о представительских и транспортных расходах чиновников, результатах социологических опросов и др.).

В результате реализации указанных мер в Канаде была произведена фундаментальная административная реформа, которая превратила ра-

²⁷ Скандал был связан с выплатой почти 300 млн. долл. из казны рекламным компаниям за пропаганду федеральной символики в Квебеке.

²⁸ В Канаде их называют “свистунами” (“whistlers”).

нее созданный институт доступа к официальной информации в еще более широкую институциональную систему прозрачности и подотчетности государства. Одним из ключевых элементов системы стала программа *Government On-Line*, обеспечивающая самый широкий доступ к официальной информации и государственным услугам.

Как видим, кризис демократии не помешал созданию *e-Government*. Впрочем, верно и обратное: создание последнего не отменяет кризиса демократии. Кризиса, действительно, не отменяет, однако представляет значимую контртенденцию. Как бы то ни было, проведение столь масштабной институциональной трансформации в столь короткие сроки доказывает годность государственной организации. Объективность требует признать: коли развитые нации после публичных скандалов улучшают публичные институты, значит, демократия у них пока работает.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕЕ ЗАЩИТУ ПРАВА

Как мы знаем, декларация принципов публичного права и демократии может превращаться в фикцию. Законы о транспарентности тоже могут использоваться для декорирования недемократической власти, когда на обращения граждан чиновники отвечают отписками, а официальные сайты занимаются ведомственной рекламой. Здесь мы сталкиваемся с проблемой взаимодействия закона и социального контекста, точнее, разных социальных контекстов.

Законы о транспарентности и *e-Government* стали глобальным трендом и элементом обязательного “дресс-кода”. Нередко, однако, соблюдение дресс-кода не приводит к существенным социальным изменениям. Отсутствие заметных перемен к лучшему и неочевидность социальной пользы дискредитируют инновации, дают основания для спекуляций о неприменимости зарубежных заимствований. Получается, что законы о транспарентности и онлайн-публичных услугах, призванные укрепить демократию, укрепляют демократию там, где она хорошо работает, и не укрепляют ее там, где демократия работает плохо.

Парадокс? Напротив, закономерное явление: мы наблюдаем различную эффективность инноваций при различном социальном капитале. Дуглас Норт назвал это законом “институциональной колеи”. В обществе, привыкшем жить по демократическим правилам, и законы о транспарентности

срабатывают лучше, чем в обществе, привыкшем жить без демократических правил. Такой вывод не нужно трактовать ни как индульгенцию, ни как приговор. Это научное заключение, которое следует принять во внимание и действовать с учетом обстоятельств.

Законодатель не может поменять общество, но может способствовать росту социального капитала посредством **качественного законодательства**. То обстоятельство, что общество не вполне проникнуто духом права, лишь повышает требования к качеству законодательства. Прежде, чем пенять на неблагоприятные социальные условия, следует проверить качество законодательства – содержит ли оно те необходимые предпосылки, которые позволяют рассчитывать на его эффективность.

Критерии и инструменты качественного законодательства находятся в центре внимания Международной Ассоциации Законодательства (*International Association of Legislation, IAL*)²⁹. Анализируя передовой опыт законодательства, а также профессиональную дискуссию и наработки *IAL*, можно определить **критерии надлежащего качества законодательства** о транспарентности и “электронном государстве”.

Определение цели закона. Цель принятия закона должна быть ясно изложена и закреплена в самом законе. Ясно определенная публично-правовая цель нормативного акта позволяет оценивать целесообразность закрепляемых им установлений. Наоборот, отсутствие в законе положений, определяющих цель его принятия, лишает нас важнейшего критерия оценки правомерности конкретных законодательных установлений. Согласно кантовскому принципу гласности публичного права, сокрытие цели правового действия свидетельствует о его несправедливости и неправомерности. Таким образом, законы, не определяющие ясно своей цели, не могут быть признаны хорошими.

Закрепление прав и определение их меры. Правовое государство и законодательство призваны утверждать свободу каждого и определять ее меру. Четкое закрепление права каждого в законе способствует защите прав в суде, пониманию и утверждению закона в обществе, дисциплинирует должностных лиц.

²⁹ См.: Мадер Л. Европейский опыт в области оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства / Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. Под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой. М., 2007. С. 132–133.

Право не может быть закреплено без ясного определения сферы его действия. Правомерным определением сферы действия права на доступ к официальной информации является закрепление законом перечня четко определенных исключений из указанного права с принципиальной оговоркой: “если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации” (эта оговорка предполагает проведение экспертизы общественного интереса), а также с указанием временных сроков действия таких исключений.

Обеспечение доступа к официальной информации и услугам подразумевает гарантии прав пользователей. Апробированные стандарты прав пользователей закреплены в открытой для подписания Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. Следует подчеркнуть, что включенные в Конвенцию стандарты прав пользователей являются минимальными, самыми необходимыми, а значит обязательными.

Законы, регулирующие порядок доступа к официальной информации без четкого закрепления права каждого на доступ к информации, без ясного определения сферы действия указанного права (со ссылкой на то, что исключения определяются в других законах), без закрепления необходимых гарантий прав пользователей, не могут считаться эффективными.

Пересмотр законодательства. Обычно национальные законодательства содержат множество положений, не соответствующих требованиям транспарентности публичных органов. Поэтому с принятием закона о доступе к информации необходимо провести ревизию законодательства с целью приведения его в соответствие с законом о доступе к информации. Законы, устанавливающие обратный принцип, согласно которому их положения действуют с учетом иных положений действующего законодательства, делают неопределенной сферу действия права на доступ к информации. Их также нельзя назвать хорошими.

Дополнительные средства защиты права. Опыт показывает, что эффективными являются лишь те законы о доступе к информации, которые предусматривают создание дополнительных средств защиты права. Государство должно обеспечить каждому, чей запрос о предоставлении официальной информации был прямо или неявно, полностью или частично отклонен, право обратиться с просьбой о пересмотре решения органа власти в независимый и беспристрастный орган. Процедура пересмотра должна быть оперативной и недорогой. Надлежащей гарантией указанных

прав является закрепление в законе правового статуса специализированного органа досудебного контроля, ответственного перед парламентом за выполнение следующих функций:

а) независимое рассмотрение жалоб тех лиц, чей запрос о предоставлении официальной информации был отклонен;

б) подготовка и представление парламенту ежегодного и специальных докладов об исполнении публичными органами требований закона о доступе к информации;

в) экспертиза общественного интереса в раскрытии информации и его публичная защита;

г) контроль за исполнением публичными органами нормативных требований по опубликованию официальной информации.

Контроль правоприменения имеет решающее значение для обеспечения действенности закона. Простая ссылка на возможности обжаловать официальные решения в административных инстанциях и в суде отнюдь не решает проблему защиты права на доступ к информации. Отказ от создания дополнительных средств защиты права обрекает закон на неэффективность.

Определение государственных обязательств. Обеспечение доступа к официальной информации и услугам требует большой организационной работы. Такая работа обычно планируется, координируется и контролируется в рамках целевых правительственных программ. Законы о доступе к официальной информации и услугам, не предусматривающие принятия правительственной программы, не определяющие должностной ответ-

ственности и правительственной подотчетности, также не являются качественными.

Определение сведений общего пользования. Официальные сведения, обязательные для размещения в интернете, должны быть четко определены, исходя из принципов уместности и достоверности. Часто государственные органы неправомерно уклоняются от размещения сведений об исполнении своих решений, об исполнении государственных заказов, о результатах реализации программ, об итогах официальных проверок, детализированной информации об исполнении бюджета, показателях социально-экономического развития. Отсутствие нормативных требований к раскрытию указанных выше сведений не может быть признано хорошим законодательством.

Представленный перечень требований к качеству законодательства, конечно, неполон. Это лишь основные элементы того, что можно назвать хорошим законодательством³⁰ применительно к вопросам прозрачности и *e-Government*. Но сейчас важны именно основные элементы. Ибо дом строится на фундаменте.

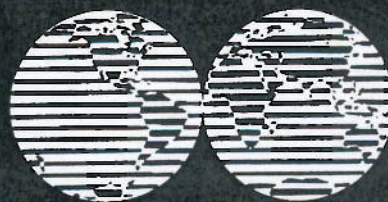
Ключевые слова: электронное государство, открытое государство, доступ к информации, прозрачность публичной администрации, государственные услуги онлайн.

³⁰ Системное рассмотрение концепции качественного законодательства см.: Quality of Legislation – Principles and Instruments / Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24–25, 2010. Prof. Dr. Luzius Mader and Marta Tavares de Almeida (eds.), 2011.

Номер 12

ISSN 0131-2227
Декабрь 2013

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ



“Революция сланцевого газа”: мифы и реалии • Протекционизм и свобода торговли в современном мире • Популизм в современной Европе: новые тенденции • Латинская Америка: проблемы модернизации экономики



“НАУКА”



Институт мировой экономики
и международных отношений

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№ 12 2013 Декабрь

Основан в июле 1957 г.

Выходит 12 раз в год
ISSN 0131-2227

*Журнал издается под руководством
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН*

Главный редактор
А.В. Рябов

Редакционная коллегия:

В.С. Автономов, В.Г. Барановский, Ю.А. Борко, Ф.Г. Войтоловский, А.А. Дынкин,
В.С. Загашвили, Н.В. Загладин, Н.И. Иванова, Р.И. Капелюшников, Э.В. Кириченко,
И.С. Королев, Н.А. Косолапов, Ю.Б. Кочеврин, Ю.А. Красин, **В.И. Марцинкевич**,
В.П. Оболенский, Г.Ю. Ознобищева* (и.о. заместителя главного редактора),
А.В. Рябов, А.В. Торкунов, В.Г. Хорос,
С.В. Чебанов (заместитель главного редактора), С.В. Чугров

Заведующая редакцией Е.Е. Рубцова

Адрес редакции: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23
Тел.: 8-499-128-08-83

Электронная почта: memojournal@mail.ru, memojournal@imemo.ru

Москва
Издательство "Наука"

© Российская академия наук, 2013
© Редакция журнала "Мировая экономика
и международные отношения" (составитель),
2013

- Э. Соловьев.** Идентичность без границ (Политическая идентичность и политика идентичности: в 2-х тт. Т. 2. Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке. Отв. ред. И.С. Семененко. Москва, РОССПЭН, 2012, 471 с.) 12
- Д. Сорокин.** Воспроизводственный ракурс российской модернизации (И.А. Погосов. Тенденции воспроизводства в России и проблемы модернизации экономики. (Российская академия наук, Институт экономики) Москва – Санкт-Петербург, “Нестор-История”, 2012, 312 с.) 6
- Е. Уденко.** Возможности и границы социологического подхода к исследованию международных структур (А.Е. Кутейников. Международные межправительственные организации: теоретико-социологический анализ. Санкт-Петербург, Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2012, 256 с.) 10
- А. Умнов.** Важный узел мировой политики (Центральная Азия сегодня: вызовы и угрозы. Под общ. ред. К.Л. Сыроежкина. Алматы, КИСИ при Президенте РК, 2011, 456 с.) 9
- С. Уткин.** На пути к структурированной многополярности: возможности для России (И.С. Иванов. Внешняя политика в эпоху глобализации. Москва, “ОЛМА Медиа Групп”, 2011, 288 с.) 11
- Г. Фейгин.** Успешный пример сотрудничества Российской академии наук и вузов (Лекции и доклады членов Российской академии наук в СПбГУП (1993–2013): в 3-х тт. Сост. и науч. ред. А.С. Запесоцкий. СПб., СПбГУП, 2013 (I – 656 с.; II – 684 с.; III – 1120 с.) 11
- Д. Фельдман.** Международные отношения – взгляд из МГИМО (Современные международные отношения. Учебник. Под ред. А.В. Торкунова, А.В. Мальгина. Москва, “Аспект Пресс”, 2012, 688 с.) 6
- В. Хейфец, Л. Хейфец.** Последний бой подполковника Чавеса (Э.С. Дабагян. Венесуэла: траектория политического процесса. Москва, “Аванглион Принт”, 2011, 265 с.) 8
- К. Холодковский.** Старый воин в строю (А.А. Галкин. О прошлом и настоящем. Санкт-Петербург, “Алетейя”, 2013, 352 с.) 5
- В. Шейнис.** Политическая история России в логике мировых процессов (В.В. Лапкин. Политическая модернизация России в контексте глобальных изменений. Москва, ИМЭМО РАН, 2012, 140 с.) 10
- Вышли из печати 1, 3, 7

ТЕКСТ К МАКЕТУ “МЭ и МО” № 12, 2013 г. С. 128

К сожалению, при наборе № 11 за 2013 г. на с. 44 допущена неточность. Следует читать: АФАНАСЬЕВА Ольга Валентиновна, кандидат политических наук, доцент кафедры интегрированных коммуникаций НИУ ВШЭ (oafanasieva@hse.ru).
Редакция журнала приносит свои извинения.

Сдано в набор 05.09.2013 г. Подписано в печать 06.11.2013 г. Дата выхода в свет 25 еж. Формат 60 × 88¹/₈
Офсетная печать Усл.печ.л. 16.0 Усл.кр.-отт. 11.6 тыс. Уч.-изд.л. 16.0 Бум.л. 8.0
Тираж 710 экз. Зак. 1840 Цена свободная

Свидетельство о регистрации № 0110246 от 08.02.93 г., в Министерстве печати и информации Российской Федерации
Учредители: Российская академия наук, Учреждение Российской академии наук Институт мировой экономики и международных отношений РАН

Издатель: Российская академия наук. Издательство «Наука», 117997 Москва, Профсоюзная ул., 90
Оригинал-макет подготовлен АИЦ «Наука» РАН
Отпечатано в ППП «Типография «Наука», 121099 Москва, Шубинский пер., 6

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ № 12 2013