Подписные индексы:
Каталог агентства «Роспечать» — индекс 81224
Объединенный каталог «Прессы России» — индекс 41457
Уважаемые читатели!

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

Подписные индексы:
Каталог агентства «Роспечать» — индекс 81224
Объединенный каталог «Пресса России» — индекс 41457
Александров Олег Владимирович — председатель группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».
e-mail: alexandrov@cef.c.ru

Афанасьева Ольга Валентиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры интегрированных коммуникаций факультета прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: oafanasieva@hse.ru

Бойн Джордж А. — Кардиффская школа бизнеса, университет Кардиффа.
e-mail: vgmu@hse.ru

Вещугина Татьяна Семеновна — кандидат психологических наук, доцент кафедры теории организации факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: tveshugina@hse.ru

Добродыбова Елена Игоревна — генеральный директор группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».
e-mail: dobryodybova@cef.c.ru

Емец Максим Алексеевич — студент первого курса магистратуры факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: emets.maxim@gmail.com

Калгин Александр Сергеевич — аспирант кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Бирмингемского университета, младший научный сотрудник Центра междисциплинарных исследований Института государственного и муниципального управления ИНУ ВШЭ.
e-mail: akalgin@hse.ru

Казакова Екатерина Дмитриевна — старший специалист первого разряда отдела организации и планирования закупок управления материально-технического обеспечения Управления делами Президента Российской Федерации.
e-mail: ekazakova91@gmail.com
Карпов Сергей Анатольевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики ФГБОУ ВПО МГТУ «Станкин».
e-mail: interec1@yandex.ru

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

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

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

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

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

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

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

Южаков Владимир Николаевич — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок.
e-mail: yuzhakov@csr.ru
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
Карпова П.Т., Цыганков Д.Б.
Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» ........................................ 5
Калгин А.С.
Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? ........................................ 35
Емеч М.А.
Федеральные целевые программы России: проблема координации и пути ее решения ........................................ 61
Вещугина Т.С., Попова Е.П.
Базовые управленческие науки на факультетах государственного и муниципального управления ........................................ 75

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
Карпов С.А.
Управление инновационным развитием региона на примере технопарка Франции ........................................ 88
Бойн Д.А.
Источники совершенствования государственной службы: критический обзор научной литературы и программы исследований (Перевод с англ. Зверёвой Э.Г.) ........................................ 94

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ
Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н.
Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления ........................................ 135
Шакиров Т.А.
Коммунальный комплекс России: итоги реформирования и перспективы развития ........................................ 147

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

РАЕВСКИЙ В.А.
Программный бюджет: Учебное пособие / Под ред. проф.
М.П. Афанасьева. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2012. 384 с. .................. 195

ОБОЛОНСКИЙ А.В.
Памяти Островов .............................................................. 198

ABSTRACTS ................................................................. 201

НАШИ АВТОРЫ ....................................................... 206
Афанасьева О.В.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ.
МИРОВОЙ ТРЕНД
В РЕФОРМИРОВАНИИ
ГОСУДАРСТВА

Аннотация

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

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

Право знать

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

Международное признание права на доступ к информации определяется осознанием актуальных вызовов и рисков социального развития. В сложном и сложно регулируемом «постсовременном» обществе обнаружилось,
что закрепленные законом в качестве неотчуждаемых права и свободы — личные, политические, социальные, экономические, культурные — реализуются на практике лишь постольку, поскольку люди имеют возможность осуществлять и осуществляют свое право знать.

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

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

Глобальная тенденция


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

Финляндия и Норвегия, которые наряду со Швецией были первопроходцами законодательства о свободе информации, а также Мексика, Бельгия, Португалия, Греция внесли изменения в свои конституции специально для включения в них права на доступ к официальной информации. Подобная мера представляется вполне адекватной, поскольку государственноправовые инновации такого масштаба по своей сути являются изменениями конституции и нуждаются в конституционном закреплении. Новые конституции, которые были приняты в Австрии, Болгарии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Перу, Польше, Румынии, Словакии, Таиланде, Филиппинах, Чехии, Эстонии, Южно-Африканской Республике
ке, предусматривают право граждан запрашивать и получать информацию у правительственных органов.

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

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

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

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

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

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

В 1992 г. конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию по окружающей среде и развитию (Декларацию Рио), в которой зафиксировано, что государства должны содействовать осве-
доменности и участию общественности в данных вопросах посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10) [3].

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

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

В 2002 г. была принята Рекомендация Совета Европы № Rec(2002)4 по доступу к официальным документам [5], которая основывается на принципе, что каждый человек должен иметь доступ к находящимся в распоряжении государственных органов официальным документам, и подробно формулирует конкретные требования к национально-правовому законодательству о доступе к информации, представляющей общественный интерес. В доступе к документу может быть отказано только в том случае, если разглашение содержащихся в нем информации может нанести ущерб законным интересам государства (обороны, безопасности, международным отношениям, охране правопорядка, экономической политике) и третьих лиц (неприкосновенности личной жизни, экономическим интересам, равенству сторон в ходе судебного разбирательства). При этом Рекомендация содержит принципиально важное заявление: если только не налицо превосходство общественного интереса в обнародовании такой информации. Выполнение данного условия требует проверки и учета общественного интереса в обнародовании информации при принятии государственными органами решения о раскрытии информации. Кроме того, государственным властям предлагается рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых ограниченный доступ к информации перестают действовать.

Отметим, что принцип преобладания общественного интереса далеко не всегда отражен в национальных законах о доступе к информации. Как
показывает практика, в отсутствие законодательного закрепления принципа преобладания общественного интереса в обнародовании информации и, что не менее важно, механизма его реализации и защиты государственные органы имеют широкие возможности выведения многих категорий информации из сферы действия закона и из поля зрения общественности.

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

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

Концептуальная дискуссия

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

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

1 По состоянию на 10 мая 2012 г. 5 государств — Босния и Герцеговина, Венгрия, Норвегія, Черногория, Швеция — ратифицировали и еще 9 государств подписали Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.
права граждан в области информации — свобода мысли (свобода мнений, убеждений), свобода слова (свобода самовыражения) и свобода печати (свобода массовой информации) — были давно закреплены во всех правовых государствах. В закреплении же нуждалось «позитивное» право, требующее целенаправленных действий и обеспечивающих мер со стороны государства, т.е. его «позитивного вмешательства».

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

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

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

Некоторые эксперты, включая автора этих строк [11], пытались вычленить в общем толковании права на информацию предмет собственно права на доступ к официальной информации и определить его специфику, а С.Н. Шведов в этой связи даже говорит о двух подходах к толкованию права на информацию [26, с. 1].
Эта дискуссия, надо признать, носит несколько умозрительный характер, ибо положения Конституции России дают не слишком прочную базу для обоснования права на информацию, будь то в комплексном его толковании или в прочтении его как права на доступ к официальной информации. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяя правомочия физических и юридических лиц по доступу к информации (ст. 8), не закрепляет в собственном смысле права гражданин России на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»). Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не только не закрепляет права на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»), но и уменьшает право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации.

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

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

Публично-правовой институт

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

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

1 Право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой официальной информации умалается оговоркой: не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, «доступ к которой не ограничен» (ст. 8, п. 3). Анализ Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и его соответствия Европейской конвенции о праве на доступ к официальным документам см.: [9].
В качестве принципа гражданской общности (union civilis) доступ государственной информации наследует и развивает сформулированный И. Кантом принцип гласности публичного права. По его мнению, если абстрагировать публичное право от всякой эмпирики, то у нас останется форма публичности. «Возможность такой формы содержится в каждом правовом притязании, потому что без гласности не могла бы существовать никакая справедливость (которая может мыслиться только публично известной), стало быть, и никакое право, которое исходит только от нее [16, с. 311—312].

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

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

Из кантовского понимания гласности неопровержимо следуют два важных положения:
- во-первых, гласными должны быть не отдельные «судебные» установления, а все правовые притязания, все поступки в публично-правовой сфере, т.е. все правление. Гласность в государственном праве гражданства 3 не может быть эксклюзивной, гласность тотальная;
- во-вторых, гласность как имманентная форма публичного права не может быть ограничена разовым обнародованием — опубликованием решения либо публикацией текста. Гласность не может быть одноразовой, она перманентна.

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

3 Государственное право гражданства — это попытка переводчиков адекватно передать по-русски смысл базового понятия ius civitatis [16, с. 312].
лики): народовластия, гласности правления, публичной подотчетности должностных лиц.

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

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

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

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

Вполне очевидно, что осуществление человеком как гражданином своего прирожденного права принуждение каждого к соблюдению правовой меры его свободы (тем самым обретая и сохраняя свободу в государстве) прямо зависит от его доступа к информации, которая находится в распоряжении государственных органов. Без доступа граждан к официальной информации их право на свободу в государстве неосуществимо: в таком случае граждани-
ская свобода становится фикцией, государство отчуждается, т.е. становится чужим для своих граждан, — нация атомизируется.

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

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

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

Реформа национального государства

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

Учитывая терминологическую путаницу в российской научной литературе и публицистике, нельзя не напомнить о теоретическом и политическом генезисе понятия «национальное государство». Следует подчеркнуть, что национальное государство как идея исторически и логически определяет отношение не империи, но патриотическому государству, т.е. государству, держателю суверенитета в котором является не нация, а персона, семья, клан, где суверен использует государственные прерогативы и казну в собственных хозяйственно-экономических целях и передает их по наследству⁴.

⁴ Классическую концепцию патриотического государства дал М. Вебер. Полный перевод третьего подраздела знаменитой главы «Типы господства» первой части фундаментального труда «Хозяйство и общество» см.: [15]. О неопатриотизме в современных условиях см.: [22; 24].
И. Кант задолго до М. Вебера точно и емко определил принципиальное различие между патриархальным и национальным государством. Правление отеческому (Imperium paternale), «при котором подданные, как несовершенолетние, неспособные различить, что для них на деле полезно, а что вредно, принуждены оставаться сутубо пассивными, ожидая от главы государства суждение о том, как им надлежит быть счастливыми, и предоставляя это суждение его милостивому соизволению», И. Кант противопоставил отечественное правление (Imperium non paternale, sed patriarchum) как единственно приемлемое для правоспособных людей. «Патриотическим называется именно такой образ мыслей, когда каждый в государстве (не исключая и его главы) рассматривает общность как материнское лоно, а страну свою как почву, возделанную отцами, — почву на которой и из которой он сам вырос и которую он как драгоценный залог должен оставить после себя для того лишь, чтобы охранять права общности посредством законов совместной воли, а вовсе не считает себя вправе использовать ее по своему капризу» [17, с. 234—235].

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

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

В развитых странах уже сложилась система новых институтов транспарентности и подотчетности, настраиваемая и окрывающая институциональный остов национального государства (демократической республики). В эту систему наряду с законодательством о доступе к информации и обеспечивающей его государственной инфраструктурой (административным персоналом по работе с заявлениями пользователей вне административной системы контроля и апелляции, государственным мониторингом, информационно-техническим обеспечением и навигацией) сегодня входит и многое другое: правовой институт доступа человека к персональным данным о себе; находящимся в распоряжении государственных органов, и обеспечивающая такой доступ государственная инфраструктура; нормы, обычаи и практики «проактивного» (упреждающего вопросов общественности) раскрытия государственными органами и должностными лицами информации о своей деятельности; правительственные веб-сайты и национальные программы E-Government; добровольные кодексы и практики социальной отчетности бизнес-корпораций.
Смысл и критерии эффективности институциональных преобразований заключаются в улучшении качества государственного управления, в устойчивом национальном развитии. Об эффективности институциональных преобразований и в целом о качестве государства можно судить по данным опросов потребителей публичных услуг и экспертов, статистическим показателям развития и их интегрированным индикаторам.

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

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

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

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

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

По данным CPI-2011, в первую десятку наименее коррумпированных государств мира входят: Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Сингапур, Норвегия, Нидерланды, Австралия, Швейцария, Канада. Характерно, что и в этом рейтинге лидируют государства, развивающие институты доступа своих граждан, налоговых резидентов и потребителей публичных услуг к официальной информации. Заметим, что это относится и к Сингапuru, который, по оценке Департамента экономического и социального развития ООН (United Nations E-Government Survey 2012), вошел в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства (E-Government Development Index).
Россия по всем интегрированным показателям качества управления устойчиво занимает места в нижней части мирового рейтинга. Заметной позитивной динамики у нашей страны в рейтинге WGI после 2004 г. не наблюдается. Велико, по индикаторам «Право голоса и подотчетность» и «Контроль коррупции» заметна негативная динамика, причем по последнему индикатору Россия идет ко дну рейтинга. В рейтинге СПИ Россия также находится в числе наиболее коррумпированных стран мира; согласно данным за 2011 г., наше государство заняло 143-е место из 183 стран, охваченных исследованием.

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

**ЛИТЕРАТУРА**

7. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2006. 29 июля. № 4131.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов...
и органов местного самоуправления» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2009. 13 февр. № 4849.


10. Афанасьева О.В. Постсовременность как кризис. К новому пониманию социальной открытости // Полис. 2012 (в печати).


15. Вебер М. Традиционное государство // Прогнозизм. 2007. № 2.


20. Малко А.В. Право гражданина на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5.


22. Теобальд Р. Патриотизм // Прогнозизм. 2007. № 2.

23. Федотов М. Право на информацию и (или) безопасность // журнал Истды. Досье на цензуру 13/2001.


