

Э.В. ТАЛАПИНА. «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)».

РАН, ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА.

М.: ИДЛ «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ», 2015. – 192 с.

Королев В.А.*

В 2015 г. библиотека научных книжных публикаций, статей, аналитических докладов, материалов конференций пополнилась монографией кандидата юридических наук, старшего научного сотрудника Института государства и права РАН Э.В. Талапиной «Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект)». В монографии автором сделана попытка мета-анализа направлений трансформации государственного управления в условиях информатизации государства и общества, все большей востребованности информационно-коммуникационных технологий.

Актуальность данной монографии, равно как и комплексного анализа проблемы, становится все более острой в связи с явной активизацией нормотворческой деятельности в сфере государственного управления, стратегического планирования, мониторинга и контроля. Все в большей степени ученые нуждаются в современном доктринальном осмыслении этого процесса, а государственные и муниципальные службы – в рекомендациях по использованию потенциала современных информационно-коммуникационных технологий в своей практической деятельности.

Автор предлагает читателю рассматривать «активно формирующееся информационное право, более детально погруженное в вопросы инфор-

* Королев Владимир Александрович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 9/11. E-mail: vkorolev@hse.ru

мационно-коммуникационных технологий» в качестве важного элемента развития административного права, регулирующего государственное управление (с. 7). Следуя этой логике, Э. Талапина выбрала для монографии полицентрическую композицию построения текста, представив его в виде двух крупных коммуникативных блоков.

В первом блоке, который можно условно озаглавить «Состояние, развитие и методология государственного управления», состоящем из трех глав, она последовательно раскрывает характеристики и тенденции развития современного государственного управления (гл. 1), анализирует содержание и направления реализации административных реформ как в России, так и в мире на современном этапе, выделяя их информационно-правовые аспекты (гл. 2), акцентирует внимание на процедурах оказания государственных услуг (гл. 3).

Второй блок, который можно было бы назвать «Правовая среда, принципы информатизации государственного управления и их реализация», состоит из пяти глав: о праве на информацию в условиях глобализации (гл. 4), об ограничениях доступа к информации (гл. 5) и об оптимизации доступа к правовой информации «в цифровую эпоху» (гл. 6), о понятии и значении принципов в праве, включая транспарентность как новый принцип государственного управления (гл. 7) и транспарентность как основу противодействия коррупции (гл. 8).

Глава 1 начинается разделом, посвященным анализу факторов, влияющих на современное государство, изменяющих способы его функционирования и «разрушающих его доминирующий признак» – монополизм (с. 9), приватизации, конкуренции, децентрализации, глобализации, наднациональной интеграции. Автор делает вывод об изменении концепции государства в современном мире и о том, что «государство... находится под угрозой... качественного перерождения» (с. 13).

Далее автор последовательно представляет свое видение того, как тенденция к «расширению круга субъектов управления» (с. 17), сопровождающаяся нарастающим изменением функций управления, может привести к появлению качественно нового государства. Этапы этого процесса – от государственного управления к государственному менеджменту и затем к сетевым теориям и технологиям управления. Конечная цель развития – достижение высокой эффективности государственного управления, уменьшение суверенитета государства на право «делать все, что хочется, без контроля» со стороны «населения, неправительственных организаций, рейтинговых агентств, международных организаций» (с. 23).

В главе 2 автор представил характеристику административных реформ, осуществлявшихся в России и за рубежом, подкрепив ее ссылками на авторитетных практиков и ученых (Мэннинг, Парисон, Байд, Барциц, Барабашев, Клименко, Тихомиров, Жулин и др.). Уделив в этой главе значительное внимание «электронному правительству» как инновационной информационной технологии, автор проследил эволюцию этого феномена, показав то, как развивалось нормативное правовое обеспечение федеральных информационных систем в России за последние 15 лет.

Глава 3 полностью посвящена российским судьбам импорта концепции «сервисного государства». Рассмотрены зарубежные источники этой концепции, сделана попытка описать российскую правовую doctrину публичных услуг, раскрыть содержание нормативного регулирования предоставления государственных услуг в Российской Федерации и вопросы их электронизации. Достаточно подробно в главе освещена одна из самых актуальных на сегодня проблем – эффективности государства, вопросы оказания государственных услуг частными субъектами. Здесь автор не только затронул методологические аспекты взаимодействия государства и бизнеса, но и подкрепил свои предложения анализом правоприменительной деятельности, включая судебную практику. Автор резко критикует законодателей за то, что в публичном праве не проработана концепция государственных услуг и их представления негосударственными субъектами и показывает последствия такого состояния (с. 64). Закрепленное законом понятие государственной услуги ограничивается лишь «административными» услугами и не учитывает «социальные услуги» – образование, здравоохранение, социальную помощь, – которые являются «публичными» и гарантированы Конституцией страны (там же).

В главе 4, открывающей второй коммуникативный блок монографии «Право на информацию в условиях глобализации», рассмотрены вопросы эволюции понятия «информация» и самого феномена, а также электронного формата предоставления информации о деятельности органов публичной власти, права на информацию в контексте прав и свобод человека, информационных прав и Интернета, взаимодействия граждан с «открытым правительством».

Основным результатом теоретического и правового анализа проблемы стало обоснование автором необходимости «концептуального пересмотра схемы взаимоотношений при реализации права на информацию... от традиционной реализации права гражданина на получение информации к активности самих органов государственной власти в раскрытии информации о своей деятельности» (с. 79).

Актуален в свете современного информационного противостояния в отношениях Восток – Запад тезис о «новом праве» – праве человека на информацию, которое «уже причислено судебной практикой к числу фундаментальных» (с. 87). Автор, обращаясь к вопросу правоотношений, возникающих в связи с использованием сети «Интернет», выделяет два основных направления в эволюции информационных прав: дополнение Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав и основных свобод «теми новеллами, которые отражают новые аспекты свободы личности в глобальном мире» и «универсализация», по сути экстерриториальность, информационных прав, их «гарантия и защита на территории любого государства» (с. 88).

В заключительном разделе этой главы рассматривается понятие «открытое правительство» как «процесс государственного управления..., прозрачность информации... участие и сотрудничество граждан» (с. 94, 95),

анализируются международные инициативы и российская практика создания и деятельности системы «открытое правительство».

Главы 4 и 5 монографии посвящены проблемам доступа к информации вообще и правовой в частности. Раскрыто содержание российских законодательных норм, регулирующих эту сферу деятельности; тезис об отсутствии «абсолютной открытости» подтверждается российской и европейской судебной практикой. Для органов исполнительной власти представляется актуальным вывод автора о том, что, даже если «конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц» (с. 119).

Вопросам правовой информации и правовой информированности граждан посвящена глава 6 монографии. Подчеркивая, что «любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (с. 125), автор погружает читателя в проблему технологий опубликования. Рассмотрены сложившиеся в зарубежной и российской практике соотношения и взаимосвязи печатного и электронного способов доведения нормативной информации до пользователей, технологические и экономические основания приоритетности их использования. В главе доказано, что «в настоящее время традиционный и электронный способы опубликования существуют» (с. 139) и что наиболее ощутимый стимул для перехода к электронным публикациям – финансовый. В то же время проводится мысль о необходимой осторожности признания первичности официального электронного опубликования, подкрепляемая аргументами, основанными на зарубежном опыте.

Главы 7 и 8, рассматривающие транспарентность (открытость) как принцип государственного управления и основу противодействия коррупции, заключают второй блок вопросов и монографию в целом.

Рецензенту представляется, что в заслугу автору можно поставить внимание, уделенное понятию и значению принципов в праве. Не требует доказательства, что принципы «превратились в формальный атрибут нормотворчества», а «практика их “изобретения”... применительно едва ли не к каждому закону мельчит их и выхолащивает смысл» (с. 143). Автору удалось предложить читателю свой, по нашему мнению, аргументированный взгляд на значение системы принципов в нормативных актах (с. 148, 149): провозглашенные принципы должны реализовываться в остальных тематических нормах закона, иметь общее значение для всей сферы регулирования, давать направление для дальнейшего развития законодательства (определяют содержание подзаконных актов), применяться напрямую при судебном разрешении коллизий и неясностей, позволять координировать и унифицировать правовые системы разных стран, определяться предметом регулирования и влиять на методы регулирования.

В монографии транспарентность рассматривается в качестве общего принципа публичного права. В этом контексте приводятся положения основополагающих нормативных правовых актов Российской Федерации (от Конституции и кодексов до федеральных законов). Обобщая свой анализ, автор выделяет ряд элементов информационной открытости государственного управления, таких как: открытость информации о системе государственного управления и государственной службы; свободный доступ на государственную и муниципальную службу на конкурсных началах; открытость информации о деятельности органов власти; использование информационных технологий и судебная защита прав граждан и организаций при осуществлении государственного управления, а также возможности досудебного и внесудебного обжалования (с. 158, 159).

Реализация в законодательстве и нормоприменительной практике принципа транспарентности автор доказательно рассматривает как основу противодействия коррупции – важное направление административной реформы. Результаты анализа российских нормативных актов, начиная с Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», позволили Э. Талапиной прийти к выводу, что в них «содержатся отдельные элементы противодействия коррупции с информационной составляющей, что, однако, не представляет из себя никакой системы» (с. 167). Этот вывод потребовал от автора предложить и обосновать ряд мер по приданию системности нормативному обеспечению противодействия коррупции. В их числе: «воспитание антикоррупционного правосознания и правильная информационная политика»; создание антикоррупционного информационного стандарта «как системы межотраслевых гарантий, запретов и ограничений» (с. 169); развитие института антикоррупционной экспертизы и повышение качества правовой информации (с. 175–178); нормативное сужение «пространства свободного усмотрения» в исполнительно-распорядительной деятельности (с. 179–182).

Выводы автора в заключении монографии содержат ряд обоснованных в ней положений:

- информационно-коммуникационные технологии должны преобразовать традиционные административные процедуры, а не ограничиваться технической ролью;
- в отечественной правовой науке нуждаются в разработке такие вопросы как: публичные услуги, юридические лица публичного права, административный договор, делегирование публичных функций;
- перенос акцента с права гражданина на доступ к информации на «опережающую обязанность органов государственной власти по ее раскрытию» следует реализовать на практике;
- информационно-коммуникационные технологии нужно использовать для создания новых механизмов участия граждан в управлении и новых способов функционирования государства;
- необходимо повышение качества правовой информации как антикоррупционного инструментария.

Несомненным достоинством рецензируемой монографии являются ее своевременность, комплексность и содержательность при лаконичном стиле изложения и четких формулировках анализируемых явлений и предлагаемых читателям выводов. В работе широко используются отечественная и зарубежная нормативная база и примеры судебной практики.

Большую весомость, на наш взгляд, работе Э. Талапиной придали бы обзор литературы по объекту исследования в целом, более широкое использование статистических данных для характеристики информационного общества и ссылок на научные публикации в международных рецензируемых журналах. Что касается читательской аудитории, то, представляется, данная монография будет полезна как специалистам, работающим в органах государственной власти, так и научным работникам, всем, кому интересен современный комплексный взгляд на процессы информатизации в современном обществе. Ее также можно рекомендовать в качестве учебного пособия студентам и аспирантам, обучающимся по направлениям «государственное и муниципальное управление» и «сравнительное правоведение».

E.V. TALAPINA. «GOVERNANCE IN THE INFORMATION SOCIETY. LEGAL ASPECTS». RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES, THE INSTITUTE OF STATE AND LAW. MOSCOW: LAW. 2015. – 192 p.

Korolev Vladimir A.

PhD, senior researcher, deputy director of the Institute
of State and Municipal Administration HSE,

Address: National Research University Higher School of Economics,
9/11 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow. Russian Federation.

E-mail: vkorolev@hse.ru

Citation: Korolev V.A. (2015). Review: E.V. Talapina «Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve. Pravovoy aspekt». RAN, Institut gosudarstva i prava. M.: Yurisprudentsiya. 2015. – 192 s. [Review: E.V. Talapina «Governance in the Information Society. Legal Aspects». Russian Academy of Sciences, the Institute of State and Law. Moscow: law 2015. – 192 p.]. *Public Administration Issue*, n. 3, pp. 216–221 (in Russian).