

**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

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

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

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

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

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

## Глобальная тенденция

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27 ноября 2008 г. Комитет министров Совета Европы принял проект Конвенции о доступе к официальным документам, работа над которым шла несколько лет в Регламентном комитете по правам человека (Steering Committee for Human Rights). Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам открыта к подписанию 18 июня 2009 г. и вступит в силу после того, как 10 государств — членов Совета Европы примут решение и депонируют грамоту о ратификации Конвенции у Генерального секретаря Совета Европы<sup>1</sup>.

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

## Концептуальная дискуссия

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

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

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

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

Между тем безуспешными оказались практические попытки обосновать право на доступ к документам органов власти и обязанность органов власти обеспечивать такой доступ 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, потому и было необходимо, что указанное право не тождественно ранее закреплённому в национальных законах и международных документах принципу свободы информации.

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

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



Эта дискуссия, надо признать, носит несколько умозрительный характер, ибо положения Конституции России дают не слишком прочную базу для обоснования права на информацию, будь то в комплексном его толковании или в прочтении его как права на доступ к официальной информации. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяя правомочия физических и юридических лиц по доступу к информации (ст. 8), не закрепляет в собственном смысле права граждан России на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»). Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не только не закрепляет права на доступ к официальной информации (как и «права на информацию»), но и *умалывает* право граждан не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации<sup>2</sup>.

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.

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

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

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

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

Из кантовского понимания гласности неопровержимо следуют два важных положения:

- во-первых, гласными должны быть не отдельные «судьбоносные» установления, а все правовые притязания, все поступки в публично-правовой сфере, т.е. все правление. Гласность в государственном праве гражданства<sup>3</sup> не может быть эксклюзивной, гласность *тотальна*;
- во-вторых, гласность как имманентная форма публичного права не может быть ограничена разовым обнародованием — оглашением решения либо публикацией текста. Гласность не может быть одноразовой, она *перманентна*.

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

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





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

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

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

Несогласие высших судебных инстанций Европы и США с предложениями ряда правоведов и публицистов вывести право на доступ к официальной информации из Статьи 19 Всеобщей декларации прав человека не помешало закреплению этого права сначала в национальных законах, а затем и в международных документах. Дело в том, что субъективное право на доступ к официальной информации имеет не личную, а публичную, политическую, государственно-гражданскую природу. Оно вытекает не из свободы человека как правоспособного существа, но из участия человека в гражданской общности (*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 общности) есть не что иное, как действительное, сообразное с этим принципом и соединенное с властью законодательства, в силу которого все принадлежащие к одному народу как подданные находятся в определенном правовом состоянии (*status iuridicus*) вообще, а именно в состоянии равенства действия и противодействия взаимно ограничиваемого произвола людей сообразно с всеобщим законом свободы (какое состояние и называется гражданским) — то все в этом состоянии совершенно одинаково имеют прирожденное право (т.е. принадлежащее им до совершения какого бы то ни было правового действия) принуждать каждого, чтобы применение его свободы постоянно оставалось в границах согласия с моей свободой» [17, с. 236–237].

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

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

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

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

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

## Реформа национального государства

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

Учитывая терминологическую путаницу в российской научной литературе и публицистике, нелишне будет напомнить о теоретическом и политическом генезисе понятия «национальное государство». Следует подчеркнуть, что *национальное государство* как идея исторически и логически оппонирует отнюдь не империи, но *патримониальному государству*, т.е. государству, держателем суверенитета в котором является не нация, а персона, семья, клан, где суверен использует государственные прерогативы и казну в собственных хозяйственных, хозяйских целях и передает их по наследству<sup>4</sup>.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

По данным CPI-2011, в первую десятку наименее коррумпированных государств мира входят: Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Сингапур, Норвегия, Нидерланды, Австралия, Швейцария, Канада. Характерно, что и в этом рейтинге лидируют государства, развивающие институты доступа своих граждан, налоговых резидентов и потребителей публичных услуг к официальной информации. Заметим, что это относится и к 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. Более того, по индикаторам «Право голоса и подотчетность» и «Контроль коррупции» заметна негативная динамика, причем по последнему индикатору Россия идет ко дну рейтинга. В рейтинге CPI Россия также находится в числе наиболее коррумпированных стран мира; согласно данным за 2011 г., наше государство заняло 143-е место из 183 стран, охваченных исследованием.

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

## ЛИТЕРАТУРА

---

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

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