

## «ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВО» В ПОНЯТИЙНОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВОЗНАНИЯ

**Афанасьева О.В.\***

### Аннотация

*Предметом статьи является обобщающая концептуализация институциональных и дискурсивных инноваций, связанных с актуализацией и практическим обеспечением нового качества публичной открытости государства. Цель – формирование целостной, внутренне дифференцированной подсистемы понятий публичной открытости, которая интегрируется и развивает понятийную систему обществознания. Для этого, как ни странно, следует освободиться от власти общепринятого современного политического дискурса. Методологической основой является уяснение диалектического единства открытости и закрытости как необходимых сторон человеческого существования. Это позволяет существенно уточнить концепцию «открытого государства».*

*Ключевые тезисы таковы: публичная открытость государства является одновременно фактором социального развития и социального риска; институционализация открытого государства является ответом на растущие риски информационной асимметрии в условиях постсовременного существования человечества в глобальном, IT-связном мегаполисе; открытое государство есть институционально определяемая мера публичной открытости.*

*Выделяются четыре уровня публичной открытости: информационно-управленческая, кадровая, гражданско-политическая и информационно-политическая открытость государства. Вывод, определяющий систему координат для рационализации и инжиниринга социального мира, таков: чтобы публичная открытость, всегда являющаяся источником хаоса, выступала фактором социального развития, ее необходимо превратить из стихии человеческой социальности в институциональное качество государства.*

**Ключевые слова:** открытость и закрытость институтов; публичная открытость государства; доступ к официальной информации; транспарентность и подотчетность; открытое государство.

**В** 60–70-е гг. XX в. в развитых странах началось формирование нового политического института – общего доступа к официальной информации. Движущий импульс этой институциональной инновации был определен осознанием экологической угрозы, необходимостью борьбы с коррупцией и на-

\* Афанасьева Ольга Валентиновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры интегрированных коммуникаций Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: oafanasieva@hse.ru

растающей обеспокоенностью общественности сокрытием важных сведений со стороны политического истеблишмента и корпораций большого бизнеса.

Ответом на указанный социальный запрос помимо национальных законов о доступе к информации (Банисар, 2006) стало принятие Декларации ООН по окружающей среде и развитию (Декларация Рио), европейской Конвенции «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская Конвенция), Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, а также разработка и начало подписания Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. Указанные международные документы предлагают государствам применять конкретные меры для усиления прозрачности и подотчетности своей публичной администрации.

С конца прошлого века на основе быстрого развития информационно-коммуникативных технологий стали закрепляться и совершенствоваться стандарты e-government, что можно перевести на русский язык как «электронное правительство» или, в более широком смысле, «электронное государство». С распространением открытых баз данных и онлайн-сервисов появилось определение нового качества публичной открытости государства – «открытое государство».

Но еще до появления Интернета и открытых баз данных, без всякой связи с информатизацией, Карл Поппер ввел понятие «открытое общество» для определения современного социального порядка, основанного на принципах демократии и свободы личности (Поппер, 1992). Сегодня в одном ряду используются такие понятия, как доступ к информации, транспарентность, подотчетность, открытость и более конкретно – информационная открытость органов публичной администрации. Таким образом, за несколько последних десятилетий вошло в употребление множество понятий с близкими, пересекающимися и взаимодополняющими значениями. Возникает настоятельная необходимость в теоретическом осмыслении институциональных и дискурсивных инноваций, в уточнении и соотнесении новых понятий.

## Проблемы понимания

Восхождение императива транспарентности, подотчетности и доступа граждан к официальной информации в зенит обществоведческого и политического дискурса на рубеже XX и XXI вв. обычно связывается с поступательным развитием публичного права и демократии. В общем и целом такой взгляд представляется верным. В то же время разговорам о поступательном развитии демократии явно не хватает «реализма» и убедительности. На наш взгляд, известный тезис «развитие демократии предполагает обеспечение транспарентности публичной администрации», при всей своей правильности и самой широкой цитируемости, сегодня мало что объясняет и обладает довольно ограниченными мобилизационными возможностями. Попробуем понять, почему.

Предположим, мы склонны согласиться с Уинстоном Черчиллем в том, что демократия является наименее плохой формой правления. Но разве

должна быть демократия неограниченной и не превращается ли демократия без ограничений в охлократию? Демократия хороша постольку, поскольку она обеспечивает мирное, устойчивое развитие определенного сообщества. В таком случае целесообразность конкретных институциональных реформ следует обосновывать и проверять получением конкретной социальной пользы, а не ссылками на необходимость развивать демократию. Почему информационная асимметрия, до сих пор лежавшая в основе всякого государственного, в том числе и демократического, управления, теперь объявлена вредной, и, наоборот, общий доступ к официальной информации объявлен условием эффективности государственного управления?

Кроме того, демократия даже в рамках развитого мира переживает сегодня не лучшие времена. О кризисе демократии говорят авторитетные эксперты на Западе, а также российские ученые, в том числе те, кого трудно заподозрить в антидемократических взглядах (см.: Della Porta and Vannucci, 1999; Pharr and Putnam, 2000; Крауч, 2010; Левин, 2009; Кандель, 2012). Между тем институционализация нового качества публичной открытости государства началась еще в 60-е гг. прошлого столетия, соответствующие законы и программы в развитых странах «работают» уже несколько десятилетий. И в эти же десятилетия в развитых странах нарастал кризис демократии. Поэтому тезис о том, что транспарентность органов публичной администрации и доступ граждан к официальной информации обеспечивают поступательное развитие демократии, звучит не слишком убедительно.

Итак, демократия переживает кризис на своей исторической родине. А попытки импортировать демократию в страны неевропейской культуры оказываются успешными лишь в редких случаях (Япония, Индия, Южная Корея) и гораздо чаще заканчиваются провалом. В такой ситуации многие люди, особенно за пределами развитого мира, уже не рассматривают демократию в качестве формулы социального успеха. Поэтому ссылки на развитие демократии в качестве цели институциональных преобразований не слишком способствуют мобилизации политических сторонников и скорее затрудняют понимание смысла необходимых реформ в странах со слабыми демократическими традициями.

Актуальная теоретическая задача, на наш взгляд, состоит сегодня не столько в акцентировании значения публичной открытости государства для развития демократии, сколько в рассмотрении самой демократии в более широком контексте институционализации открытости государства, а также в раскрытии внутренней противоречивости такой институционализации в качестве фактора человеческой эволюции.

В современном обществознании укоренилось понимание демократии как политической формы, которая культивирует сложность социального развития, однако еще недостаточно освоена та мысль, что нарастающая социальная сложность представляет собой вызов для демократии. Между тем, как только мы акцентируем фактор усложнения-ускорения социального развития в качестве вызова, становится ясно, почему во второй половине XX в., как раз тогда, когда современная демократия окончательно утвердилась в развитом мире и достигла глобального триумфа, выяснилось, что эта система

нуждается в существенной перестройке. Правовое государство с разделением властей и всеобщим избирательным правом способствовало сглаживанию главных социальных конфликтов и более ответственной политике правящих кабинетов, однако институциональный каркас эпохи модернизации уже не соответствовал новому вызову – гигантскому усложнению государственного управления и растущей информационной асимметрии в обществе.

По иронии истории именно главные производители прогресса – национальные демократические государства, корпорации большого бизнеса, институты глобального финансового рынка – оказываются эпицентрами неопределенности и рисков. Получается, что угроза «открытому обществу» исходит не только от его врагов, каковыми, согласно Карлу Попперу, являются традиционализм и тоталитаризм, но гнездится и внутри «открытого общества», в его основных политических и экономических институтах (подробнее об этом см.: Афанасьева, 2012)<sup>1</sup>. Превращение модерна в «постсовременное» состояние требует специального анализа. Рамки статьи позволяют лишь тезисно обозначить наше понимание этого вопроса.

Во второй половине XX в. абсолютное большинство человечества стало жить в городах. Сочетание *глобальной урбанизации* и *информатизации* обусловили принципиально новое состояние человечества – в конце XX – начале XXI в. возник *глобальный IT-связный город*. Тотальная индивидуализация образа жизни и радикальная интенсификация информационных обменов в глобальном городе вызвали *взрывной рост числа сочетаний воле и стратегий* индивидов. Беспрецедентная в человеческой истории информационная и ролевая открытость закономерно обернулась кризисом социальных – как «традиционных», так и «современных» – структур и идентичностей. Институциональный кризис современного национального государства в политической науке обычно определяется как кризис демократии. Опасность начавшегося кризиса социальной структурности усугубляется его глобальным характером и предельной скоростью социальных изменений. Как справедливо отмечает С.П. Капица (2008), скорость изменений уже столь высока, что интервал структурной стабильности стал короче продолжительности жизни одного поколения. «Постсовременное» состояние человечества – это жизнь в кризисе.

Доминирующий и все растущий *индивидуализм* находится в остром противоречии с также растущей *связностью* человеческих индивидов. *Социальная опосредованность* человеческой жизни отнюдь не слабеет, а *социальная среда* становится все более сложной, многообразной, изменчивой. В этой ситуации крайне обостряется вопрос о социальном *доверии*, восстановление которого требует обеспечения *транспарентности*: каждый пытается контролировать растущее число своих социальных связей, поэтому каждый объективно заинтересован в доступе к необходимой для этого информации. Информация становится ключевым ресурсом саморазвития, влияния, власти, безопасности и, следовательно, чрезвычайно востребованным товаром.

Переход к «информационному обществу» отнюдь не снимает, а наоборот, обостряет проблему неравенства в обладании стратегически значимой информацией. *Информационная асимметрия* – доминирование управляю-

щего над управляемым, заказчика и оператора баз данных над субъектом персональных данных, продавца товара над покупателем – усиливает риски *бесконтрольного и безответственного господства, коррупции, разрушения института личной неприкосновенности, ухудшающегося отбора* в экономике<sup>2</sup>. Проблема «асимметричного» доступа участников рынка к информации раскрыта в работах нобелевских лауреатов Дж. Акерлофа, Дж. Стиглица и М. Спена. Акерлоф обнаруживает «ухудшающийся отбор» – завоевание рынка товарами относительно более низкого качества. Стиглиц подчеркивает взаимосвязь политики и экономики, рассматривая выравнивание информационной асимметрии и повышение подотчетности деловых кругов и правительства как фактор экономического развития. Социальный запрос на снижение указанных рисков информационной асимметрии и восстановление доверия определяет повестку реформ. На сегодняшний день в развитых странах создана и успешно функционирует институциональная система транспарентности и подотчетности, базовым элементом которой является доступ граждан к официальной информации.

Для России главная проблема устойчивого развития определяется тем, что риски ускоряющейся социальной динамики усугубляются низким качеством государственных институтов. Обсуждая проблемы качества государственных институтов, и эксперты, и официальные лица говорят о необходимости повышения их открытости, прозрачности, обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти и управления. При этом научные работы по проблематике открытости и транспарентности (Власова, 2007; Гунин, 2008; Ивонин М., Ивонин Ю., 2007; Клейменов, 2010; Пызина, 2006; Романюк, 2005; Стецовский, 2006) сосредоточены не столько на задачах институционального переустройства, сколько на общих вопросах. Но и при всем внимании авторов к дефинициям сравнение предлагаемых определений никак не добавляет ясности. Так, С.В. Романюк рассматривает «транспарентность власти» как комплексную конструкцию, в которую он объединяет понятия «гласность», «открытость власти», «доступ к информации», «ограничения доступа». Д.И. Гунин, напротив, разводит понятия транспарентности, свободы информации и гласности, полагая, что, в отличие от гласности, транспарентность присутствует не только в общественной жизни и праве демократических государств, но и при иных политических режимах. М.Ю. Ивонин и Ю.П. Ивонин тоже утверждают, что транспарентность проявляется как атрибут любой системы государственного управления. Ю.И. Стецовский выделяет такие характеристики транспарентности, как прозрачность, доступность и связанную с этим информированность. Г.В. Пызина называет гласность, прозрачность и открытость атрибутивными характеристиками транспарентности.

За последние годы в стране принято множество решений и реализовано множество мероприятий по обеспечению транспарентности и подотчетности. Правительство Д.А. Медведева создало рабочую группу «Открытое правительство»<sup>3</sup> и готовит вступление России в международную организацию «Партнерство открытого государства» (Open Government Partnership)<sup>4</sup>. Национальный план действий по повышению открытости власти предполагалось представить на конференции OGP в Лондоне 23–24 апреля 2013 г., а формаль-

ное вступление в партнерство было намечено на сентябрьском саммите организации. Этот план был пересмотрен Президентом РФ В.В. Путиным. При этом, по словам пресс-секретаря главы государства Дмитрия Пескова, речь идет не о сворачивании работы, а о «корректировке по срокам и по объему участия» в OGP<sup>5</sup> (международной организации «Партнерство открытого государства»).

В то же время анализ федеральных законов и программ, принимаемых и реализуемых в целях повышения открытости и подотчетности власти, показывает их концептуальную недостаточность и слабую эффективность на фоне нарастающего отставания нашей страны от остального развитого мира в качестве публичной администрации и темпах ее реформирования. Наглядный пример нашего отставания – состояние массового сознания и публичной коммуникации. В то время как концепт Open Government стал общим местом публичного дискурса в развитых странах, в России экспертам приходится специально объяснять, о чем вообще идет речь<sup>6</sup>. Таким образом, для отечественного общественно-научного сообщества уточнение и систематизация понятий, связанных с институционализацией нового качества публичной открытости государства, являются особенно актуальной задачей.

## Уточнение и систематизация понятий

Выстраивание понятийной системы следует начинать с наиболее общего понятия. Таковым является *открытость* – фундаментальная антропологическая характеристика, определяющая способ человеческого взаимодействия с окружающей средой и качественное отличие человеческого мира от ландшафтно-нишевой адаптации к окружающей среде других живых существ.

Концептуализация открытости человека, его социальной деятельности и создаваемого посредством этой деятельности человеческого мира связана с именами классиков философской антропологии Хельмута Плеснера (2004) и Арнольда Гелена (1988) и далее – с развитием их идей Питером Бергером и Томасом Лукманом в рамках теории, которую они определили как социологию знания (1995). В обширном смысловом поле социологии знания следует выделить комплекс идей, которые выступают предпосылками для концептуализации публичной открытости государства как фактора социального развития. Сформулируем соответствующие положения в виде трех тезисов.

1. В сравнении с другими животными инстинктуальная организация человека недостаточно развита: его стимулы в высшей степени неспециализированны и ненаправленны. В этом смысле все животные, кроме людей, и как виды, и как индивиды живут в закрытых мирах, структуры которых предопределены их биологическим оснащением. Взаимосвязь человека с его окружающей средой, напротив, характеризуется открытостью миру. Человеческая природа несводима к биологически фиксируемому субстрату – она включает в себя человеческие социокультурные образования. Человек конструирует свою собственную природу, создает самого себя. Многообразие способов становления и существования человека определяет многообразие человеческих культур.

2. Внутренняя нестабильность существования человека вынуждает его к тому, чтобы он сам обеспечивал стабильное окружение для своего поведения. Человек должен сам классифицировать свои влечения и управлять ими. То есть сама его биологическая природа обуславливает необходимость создания социального порядка. Свойственная человеческому существованию открытость миру всегда трансформируется социальным порядком в относительную закрытость миру. Эта «искусственная» закрытость никогда не может приблизиться к закрытости животного существования, тем не менее в большинстве случаев она в состоянии обеспечить управление и стабильность большей части человеческого поведения.
3. Человеческая деятельность подвержена опривычиванию. Часто повторяемое действие становится образцом – оно может быть воспроизведено с экономией усилий и осознано как образец его исполнителем. Использование поведенческих образцов дает направление и специализацию деятельности, которых недостает биологическому аппарату человека, и ослабляет тем самым аккумуляцию психологического напряжения. Институционализация – суть взаимная типизация опривыченных действий деятелями разного рода. Такие типизации, или институты, доступны для понимания всех членов определенной социальной группы. Благодаря этому каждый может предвидеть действия другого, их взаимодействие становится предсказуемым, что значительно ослабляет их взаимное напряжение. В то же время институты становятся частью реальности, с которой индивид сталкивается как с внешним и принудительным фактом. Основа социального мира в его непрерывном становлении определяется фундаментальной взаимосвязью трех моментов человеческого существования: общество – человеческий продукт, общество – объективная реальность, человек – социальный продукт.

Следует отметить, что теоретические положения об открытости миру человеческого существования и об интенциональном характере человеческой природы убедительно подтверждены эмпирическими данными психологии и физиологии высшей нервной деятельности человека. Исследования А.А. Ухтомского, Н.А. Бернштейна, А.В. Запорожца, В.П. Зинченко показывают, что *интенциональность* присуща человеческой психике и присутствует в любом из ее проявлений. В силу этого человеческая деятельность является, с одной стороны, необходимо и неустранимо открытой, а с другой – культурно опосредованной. В.П. Зинченко (2011) дает следующую метафорическую характеристику психических актов: «А.В. Запорожец сравнивал освобожденное от штампов живое движение с Эоловой арфой. Живое движение участвует в порождении образа. Живой образ, в свою очередь, может быть вибрирующим, напряженным, мучительным и зыбким, т.е. таким же подвижным, как смысл и движение. Он подвержен оперированию, манипуляциям и трансформациям» (Зинченко, 2011, с. 490).

Возвращаясь к теоретическим положениям философской антропологии и социологии знания, отметим следующий важный момент. Необходимой стороной человеческого существования является не только его открытость

миру, но и определенная *закрытость* миру. Открытость можно определять как судьбу, даже проклятие, человеческого рода – это неустранимый момент человеческого существования, понуждающий людей достраивать свою природу социально и культурно определенными человеческими «органами», навыками и социальными образованиями, из которых складывается разнообразие человеческих культур. В то же время закрытость выступает необходимым условием относительной стабилизации человеческого существования и в силу этого – целью человеческой деятельности. Люди стремятся отгородиться от хаоса, создавая и сохраняя социально-культурный человеческий космос.

Сказанное подводит нас к пониманию взаимной связи открытости и закрытости человеческого существования. Необходимо учитывать интенциональное различие указанных начал социальности, но не следует абсолютизировать их противостояние – будь то в методологическом или ценностном смысле. Открытость и закрытость выступают необходимыми моментами человеческого самоопределения. Это полярные начала, однако само их неустранимое противоречие предполагает их взаимосвязь и взаимообусловленность в противоречивом единстве человеческой жизнедеятельности.

Диалектическое единство указанных начал можно рассмотреть в контексте институционализации. Понимая институционализацию как опривычивание, типизацию человеческой деятельности, мы толкуем ее как создание закрытых, устойчивых форм деятельности, не требующих постоянной напряженности и выбора, ежедневных экспериментов и открытий. Комплекс закрытых форм деятельности, каковым является всякий социальный порядок, абсолютно необходим человеку для того, чтобы человеческий мир был постижимым и предсказуемым, а не предстоял ему как страшный и загадочный сфинкс (к этому важному моменту мы вернемся, определяя понятие транспарентности). Кроме того, социальный порядок, позволяя людям стабилизировать их существование и сберечь свою психологическую энергию, одновременно позволяет им сосредоточить психологическую энергию на познании и творчестве.

Осознание диалектики открытости и закрытости дает основу для верного понимания того, что есть *открытое государство*. Постановка вопроса об открытом государстве никоим образом не направлена на ослабление государства и не означает ни отрицания власти, ни утверждения абсолютной свободы человеческих индивидов. Концепт *открытого* государства акцентирует публичную открытость государства в сегодняшнем ее понимании. Открытое государство есть демократическая республика, основанная на транспарентности и подотчетности органов власти, которые обеспечивают гарантированным доступом граждан к официальной информации и гарантированной доступностью социально значимой информации, подлежащей опубликованию в открытых базах данных – сетевых «читальных залах» с неограниченной аудиторией. В то же время речь идет об открытом *государстве* и, следовательно, об институциональном синтезе публичной открытости с политической властью и государственным принуждением в целях утверждения публичного права и необходимого для этого социального



авторитета. Именно такое понимание открытого государства определяет теоретическую систему координат, в рамках которой следует рассматривать институционализацию публичной открытости государства.

При определении смыслового содержания понятия *публичная открытость* государства следует сначала освободиться от власти общепринятого современного политического дискурса. В сегодняшнем политико-правовом языке указанное понятие предстает в готовом виде – как нормативная характеристика правильно устроенной государственной власти. Между тем адекватное понимание публичной открытости государственной власти требует осознания поистине драматического содержания указанной характеристики, а соответственно и ее противоречивости, спорности и неизбежной рискованности.

Публичная открытость государства прежде всего означает его открытость социальным вызовам – разрушающим человеческое общество тенденциям, постоянным источником которых является само человеческое общество: эгоизм, людская рознь, социальные конфликты. Поэтому публичная открытость государства чревата разрушением социального порядка и является кризисогенным фактором политической сферы.

Собственно, государство было создано именно для того, чтобы укрепить публичную власть и обуздать нарастающий социальный хаос. Другими словами, создание государства было как раз созданием публичной закрытости власти. Закрытую от публики иерархическую власть можно вслед за Д. Нортон, Дж. Уоллисом и Б. Вайнгастом (2011) назвать «естественным государством». Это определение является верным не только в историческом смысле. Определенная публичная закрытость присуща всем существовавшим и существующим государствам, она входит в «естество» государства и потому самым естественным образом воспроизводится в государственном быту. Более того, с точки зрения «естественного государства» публичная открытость государственной власти – это нечто противоестественное и подрывающее устой государства.

Тем не менее в ходе длительного эволюционного «эксперимента» происходила вариативная институционализация публичной открытости государственной власти, результаты которой оказались весьма конкурентоспособными. Всемирно-исторический успех соответствующих цивилизаций обусловлен тем, что институты публичной открытости государства способствовали ускорению социального развития. Можно выразиться более определенно: создание институтов публичной открытости государства как раз и было созданием институтов развития.

С учетом сказанного выше мы должны признать, что публичная открытость государственной власти выступает фактором социального кризиса и фактором социального развития одновременно. Поскольку развитие общества предполагает открытость, оно предполагает и общественные кризисы. Социальное развитие есть специфический способ человеческой адаптации к окружающему, в том числе социальному миру через усложнение культуры. При этом, однако, человечество, уходя от одного кризиса, неизбежно переходит к другому.

В то же время, для того чтобы кризис не закончился социальным коллапсом и человеческое сообщество смогло выйти из него, развивая и усложняя культуру, сообществу необходима отнюдь не только и отнюдь не всякая публичная открытость. Для социального развития необходима мера публичной открытости. Утверждение «публичная открытость является условием социального развития» следует признать верным, а вот тезис «публичная открытость обеспечивает социальное развитие» следует отклонить, ибо он опускает самое главное – то, что умеряет, ограничивает публичную открытость и удерживает ее в рамках социального порядка. Речь идет об институтах открытого государства в определенном выше смысле. Таким образом, для того чтобы публичная открытость, по определению являющаяся источником хаоса, выступала фактором социального развития, ее необходимо превратить из стихии человеческой социальности в институциональное качество государства.

Рассмотрение вопросов институционализации публичной открытости государства требует конкретизировать содержание указанного понятия. С утратой публичной властью ее первичной непосредственной публичности и переходом к отправлению публичной власти определенной государственной корпорацией возникла проблема публичной открытости государственной власти, которая может рассматриваться в четырех аспектах. Во-первых, это открытость властной корпорации для информации о состоянии управляемого сообщества (сообществ). Во-вторых, это открытость властной корпорации для вхождения в нее представителей и выходцев из различных социальных слоев и групп. В-третьих, это открытость политической власти для участия в ней граждан. В-четвертых, это открытость и доступность для управляемых информации о деятельности управляющих.

Таким образом, можно вести речь об информационно-управленческой, кадровой, гражданско-политической и информационно-политической открытости государственной власти. Заметим, что определяемые указанными понятиями политические явления образуют уровни развития публичной открытости государственной власти, каждый из которых может иметь специальное институциональное выражение.

Первым, базовым уровнем публичной открытости государства выступает устойчивая, вошедшая в обычную практику открытость властной корпорации для информации о состоянии подданных, институционализация получения и учета такой информации. Необходимым условием закрепления такой информационно-управленческой открытости является отсутствие языковых, религиозных и информационных разрывов, т.е. единство языка, единство либо синкретизм религиозного культа, доступность начального образования и достаточно широкое распространение письменности.

Институционализация следующего уровня публичной открытости государства определяется переходом от замкнутой государственной корпорации кастового типа к более открытому государственному аппарату, устойчиво пополняемому выходцами из различных социальных слоев, территориальных и профессиональных групп.

Качественно более высокий уровень публичной открытости государства заключается в доступе подданных не только к социальному лифту в виде по-

падания в государственный аппарат, но и к самим государственным функциям. Такой уровень публичной открытости присущ тем государствам, которые осознают и институционально воссоздают себя как гражданский союз – полис, республика, нация.

Следует отметить, что институционализация более высокого уровня публичной открытости государства включает также и институты предыдущих уровней. При этом последние в новой институциональной системе продолжают свое развитие и приобретают новое качество. Так, информационно-управленческая открытость прогрессирует в национальных просвещенных бюрократиях, а в демократических республиках приобретает форму обязательных институтов обратной связи, изучения общественного мнения и реагирования органов государственной власти на запросы и обращения граждан. Конкурсный рекрутинг в государственный аппарат, существовавший в наиболее открытых и просвещенных бюрократиях, в современной демократии подкрепляется конституционными нормами гражданского равноправия и этосом политкорректности.

Публичная открытость государства, даже получив определенное институциональное закрепление, отнюдь не всегда развивается, но зачастую, наоборот, деградирует. Одной из важнейших причин ухудшения качества гражданско-политической открытости государственной власти является рост информационной асимметрии в обществе. В условиях усложнения социальных и управленческих процессов, колоссального роста информации, с одной стороны, и узкой информационной специализации – с другой, проблема информационной асимметрии стоит особенно остро. Именно этим определяется актуальность институционализации нового уровня публичной открытости государства – гарантированной открытости официальной информации.

Мы выделили четыре аспекта публичной открытости государства, при этом два из них (первый и четвертый) могут быть определены как информационная открытость государственной власти: информационно-управленческая открытость в первом случае и информационно-политическая открытость во втором случае. Для того чтобы добиться максимальной ясности и исключить различные толкования, целесообразно провести более последовательное терминологическое различие указанных аспектов публичной открытости государства. С этой целью первый аспект (уровень) можно определить как *информационную включенность* управляющих в отношении управляемых. Тогда как четвертый аспект (уровень) следует определить как *информационную открытость* управляющих в отношении управляемых. Речь идет об открытости информации о деятельности органов государственной власти и иной социально значимой информации, находящейся в их распоряжении.

Институционально воплощенной и определенной мерой информационной открытости государственной власти является *доступ граждан к официальной информации*. При обсуждении вопросов институционализации доступа к информации в современном контексте речь идет о законодательном закреплении права граждан на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти, и обязательствах государства по обеспечению реализации этого права.

В настоящее время сложилось консенсусное мнение относительно того, что институционализация нового уровня публичной открытости государства должна обеспечить действительную транспарентность и подотчетность публичной администрации. Таким образом, *транспарентность* и *подотчетность* выступают в качестве целей и критериев институционализации публичной открытости государства в конце XX – начале XXI в. В таком качестве эти понятия требуют ясного толкования и конкретизации.

На русский язык «транспарентность» обычно переводится как «прозрачность». В таком переводе указанное понятие становится синонимом информационной открытости, несколько метафорично определяя желаемое качество такой открытости. В общем виде это отражает интенцию институциональных преобразований: сложившаяся в развитых демократиях публичная открытость власти, как оказалось, не обеспечивает прозрачности публичной администрации, и задача заключается в том, чтобы ее обеспечить. В то же время такое толкование транспарентности существенно сужает смысловое содержание этого понятия, которое пересекается, но совсем не совпадает с содержанием понятия «информационная открытость».

Хотя понятие транспарентности совсем недавно вошло в широкий обиход, оно, как верно отмечает Р. Оливер (2004), уже претерпело изменения вкладываемого в него предметного содержания. Изначально общественное внимание фокусировалось на проблематике открытости власти для средств массовой информации, затем смысловым ядром понятия транспарентности стало предоставление официальной информации по запросам граждан, а в последнее десятилетие на передний план вышла тема «проактивного» (без специального запроса) раскрытия информации официальными органами посредством сайтов и электронных «читальных залов». На наш взгляд, однако, разговор об обнародовании официальной информации в СМИ, предоставлении ее по запросам потребителей и размещении на общедоступных веб-сайтах вообще никак не разъясняет смысла транспарентности, поскольку это разговор об информационных технологиях обеспечения транспарентности, а не о содержании данного понятия.

Для адекватной передачи смыслового содержания концепта «транспарентность» требуется не одно, а сразу три русских слова: прозрачность, понятность, предсказуемость. Речь, таким образом, идет о фундаментальном условии безопасного существования человеческих индивидов и их конструктивного социального взаимодействия. Транспарентность, т.е. прозрачность, понятность, предсказуемость социального мира, – это качественная характеристика, которой должна соответствовать социальная действительность, для того чтобы быть средой устойчивого человеческого существования и развития.

Столь необходимая (при этом на практике, конечно, всегда относительная) транспарентность политики обеспечивается качеством политических институтов, реализующих принципы верховенства права, неотчуждаемых прав и свобод человека, демократии и свободы слова, разделения властей и политической конкуренции. Сам концепт транспарентности мог появиться только на определенном уровне развития политических институтов и публичного права, и в то же время его появление фиксирует определенный дефицит

институционального качества. Другим словами, транспарентность – это слоган, предельно кратко формулирующий сегодняшний социальный запрос.

Понимание транспарентности как институционального качества государства, обеспечивающего гражданам прозрачность, понятность и предсказуемость их политического общежития, легло в основу определения указанного понятия в международных документах. Организация Объединенных Наций рассматривает транспарентность и подотчетность в ряду основных характеристик эффективного государственного управления (*good governance*), минимизирующих коррупцию государственного аппарата и определяющих качество государства<sup>7</sup>. В трактовке ООН транспарентность властных институтов представлена в следующем триединстве: принятие решений и правопринуждение, осуществляемые в строгом соответствии с нормами и предписаниями; информация свободна в распоряжении и доступна для тех, кого затрагивают эти решения и кто принуждается к их исполнению; достаточный объем информации обеспечивается в легко понимаемых формах и через медиа.

В свою очередь, публичная *подотчетность* органов власти гражданам государства является необходимым элементом, условием и критерием республиканского, демократического правления. Принцип подотчетности определяется в документах ООН следующим образом: органы власти должны быть подотчетны обществу и общественным организациям, особенно тем лицам, которые будут затронуты решениями или действиями властей.

На современном уровне политического развития транспарентность и подотчетность выступают взаимосвязанными и взаимообусловленными критериями необходимого институционального качества государства. Транспарентность политики предполагает подотчетность органов публичной администрации. Публичная подотчетность органов власти и управления предполагает и обеспечивает их транспарентность. Институциональные гарантии транспарентности и подотчетности определяют публичную открытость государства в ее наиболее развитой и действенной форме, т.е. современное открытое государство.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьева О.В. Открытое общество и его риски. Перечитывая Карла Поппера // Вопросы философии. 2012. № 1.
2. Банисар Д. Свобода информации в мире. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире // Проект «Свобода информации» 2006 г. организации Privacy International.

3. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.
4. Власова Н.В. Проблема прозрачности политического процесса в современной России (автореф. дис. на соиск. канд. полит. наук). Саратов, 2007.
5. Гелен А. О систематике антропологии // Проблема человека в западной философии: Переводы / Сост. и послесл. П.С. Гуревича; под общ. ред. Ю.Н. Попова. М., 1988.
6. Гунин Д.И. Прозрачность и тайна информации: теоретико-правовой аспект (автореф. дис. на соиск. канд. юр. наук). Екатеринбург, 2008.
7. Зинченко В.П. Живая память в исследованиях Петра Ивановича Зинченко (ретроспект и проспект) // Стиль мышления: проблема исторического единства научного знания. К 80-летию Владимира Петровича Зинченко. М., 2011.
8. Ивонин М.Ю., Ивонин Ю.П. Прозрачное государство: проблема прозрачности государственного управления. Новосибирск, 2007.
9. Капица С.П. (2008) Новый кризис опаснее чумы и мировой войны // Известия. 12.02.2008.
10. Клейменов Е.А. Открытость как фактор повышения эффективности деятельности органов государственного управления (автореф. дис. на соиск. канд. соц. наук). Хабаровск, 2010.
11. Крауч К. Постдемократия. М., 2010.
12. Левин И.Б. В урнах – пепел демократии? // Полития. 2009. № 2.
13. Кандель П.Е. Демократия на Балканах и не только // МЭиМО. 2012. № 7.
14. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011.
15. Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. В 2-х томах. М., 1992.
16. Плеснер Х. Ступени органического и человек. Введение в философскую антропологию / Пер. с нем. М., 2004.
17. Пызина Г.В. Прозрачность политической власти: сущность и механизмы реализации в современной России (автореф. дис. на соиск. канд. полит. наук). М., 2006.
18. Романюк С.В. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации (автореф. дис. на соиск. канд. полит. наук). М., 2005.
19. Стецовский Ю.И. О прозрачности власти и конституционной законности // Адвокат. 2006. № 12.
20. Della Porta D. and Vannucci A. Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. N.Y., 1999.
21. Oliver R. What is Transparency? N.Y., 2004.
22. Pharr S.Y. and Putnam R.D. (eds) Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? Princeton N.J., 2000.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Критический анализ концепции Поппера см.: Афанасьева (2012).
- <sup>2</sup> Проблема «асимметричного» доступа участников рынка к информации раскрыта в работах нобелевских лауреатов Дж. Акерлофа, Дж. Стиглица и М. Спена. Акерлоф обнаруживает «ухудшающийся отбор» – завоевание рынка товарами относительно более низкого качества. Стиглиц подчеркивает взаимосвязь политики и экономики, рассматривая выравнивание информационной асимметрии и повышение подотчетности деловых кругов и правительства как фактор экономического развития.
- <sup>3</sup> <http://government.ru/docs/18933/>
- <sup>4</sup> OGP было основано в сентябре 2011 г. восемью странами (США, Великобританией, Бразилией, Норвегией, Индонезией, Мексикой, Филиппинами и ЮАР). Впоследствии к ним присоединились еще 47 государств. Работа OGP направлена на повышение открытости власти. Страны-участницы должны обеспечить прозрачность бюджета, доступ граждан к информации, публикацию данных о доходах и счетах чиновников, а также открытое участие граждан в политике и принятии государственных решений. Члены OGP определяют так называемый национальный план действий по повышению открытости, исполнение которого контролируется со стороны OGP с привлечением местных экспертов. [http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page\\_files/OGP\\_Declaration.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf)
- <sup>5</sup> «Коммерсантъ», № 83/П (5114), 20.05.2013. <http://www.kommersant.ru/doc/2192570>
- <sup>6</sup> <http://www.polit.ru/article/2012/02/22/open>
- <sup>7</sup> Выделяются следующие восемь ключевых характеристик: участие в управлении (Participation), верховенство права (Rule of law), транспарентность (Transparency), оперативность реагирования на проблемы (Responsiveness), ориентация на консенсус (Consensus oriented), равенство и включенность (Equity and Inclusiveness), результативность и эффективность (Effectiveness and Efficiency), подотчетность (Accountability). <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

# «OPEN GOVERNMENT» IN THE CONCEPTUAL SYSTEM OF SOCIAL SCIENCE

**Afanasieva Olga.V.**

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Integrated Communications  
at the National Research University Higher School of Economics.

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: oafanasieva@hse.ru

## Abstract

The topic of the article is a resumptive conceptualization of institutional and discursive innovations connected with updating and practical ensuring of a new quality of public openness of the state.

The author's concern is the formation of the complete, internally differentiated subsystem of concepts of public openness which is integrated and develops a conceptual system of social studies. For this purpose, strangely enough, it is necessary to be exempted from the power of the commonly accepted modern political discourse. The explanation of a dialectic unity of the openness and closedness, as necessary parts of human existence, is an essential methodological basis.

It allows to define more accurately the concept of «The Open State».

Public openness of the state is simultaneously a factor of the social development and a social risk. The institutionalization of the open state is the answer to growing risks of the informative asymmetry in the conditions of postmodern existence of mankind in a global, IT coherent megalopolis. The open state is an institutionally determined measure of public openness. Four levels of the public openness are picked out: managerial openness, openness of the staff, civil openness and informational openness of the state. The conclusion, which determines the system of coordinates for the rationalizing and engineering of the social world, is that the public openness, which always is a source of chaos, acted as a factor of social development; it needs to be turned from the elements of human sociality into an institutional quality of the state.

**Keywords:** the openness and closedness of the institutions; public openness of the state; access to official information; transparency and accountability, the Open State.

## REFERENCES

1. Afanasieva, O.V. (2012). Otkrytoe obshchestvo i ego riski. Perechityvaya Karla Poppera [The Open Society and its risks. Rereading Karl Popper]. *Voprosy filosofii*, n. 1.
2. Banisar, D. (2006). *Svoboda informatsii v mire. Obshchiy obzor zakonodatelstva po dostupu k pravitelstvennoy informatsii v mire* [Freedom of Information in the world. Overview of legislation on access to government information in the world] Proekt «Svoboda informatsii», 2006 g. organizatsii Privacy International.



3. Berger, P. & Lukman, T. (1995). *Sotsialnoe konstruirovaniye realnosti* [Social Construction of Reality]. Moscow.
4. Vlasova, N.V. (2007). *Problema transparentnosti politicheskogo protsessa v sovremennoy Rossii* [The issue of transparency of the political process in modern Russia]. (PHD Thesis). Saratov.
5. Gelen, A. (1988). O sistematike antropologii [On the Systematics of Anthropology]. *Problema cheloveka v zapadnoy filosofii: Perevody*. Moscow.
6. Gunin, D.I. (2008). *Transparentnost i taina informatsii: teoretiko-pravovoy aspekt* [Transparency and secret information: theoretical and legal aspect]. (PHD Thesis). Ekaterinburg.
7. Zinchenko, V.P. (2011). Zhivaya pamyat v issledovaniyah Petra Ivanovicha Zinchenko (retrospekt i prospekt) [A living memory in studies of Peter Ivanovich Zinchenko (retrospective and prospect)]. *Stil myshleniya: problema istoricheskogo edinstva nauchnogo znaniya. K 80-letiyu Vladimira Petrovicha Zinchenko*. Moscow.
8. Ivonin, M.Yu. & Ivonin, Yu.P. (2007). *Prozrachnoye gosudarstvo: problema transparentnosti gosudarstvennogo upravleniya* [Transparent state: the issue of transparency of public administration]. Novosibirsk.
9. Kapitsa, S.P. (2008). Noviy krizis opasnee chumy i mirovoy voyny [New crisis is more dangerous than plague and a world war]. *Izvestiya*. 12.02.2008
10. Kleimenov, E.A. (2010). *Otkrytost kak faktor povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennogo upravleniya* [Openness as a factor in increasing the efficiency of government operations]. (PHD Thesis). Habarovsk.
11. Krauch, K. (2010). *Postdemokratiya* [Postdemocracy]. Moscow.
12. Levin, I.B. (2009). V urnah – pepel demokratii? [In ballot boxes – the ash of democracy?]. *Politiya*, n. 2.
13. Kandel, P.E. (2012). Demokratiya na Balkanah i ne tolko [Democracy in the Balkans and not only there]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* (MEiMO), n. 7, pp. 16–25.
14. Nort, D., Uollis, Dzh. & Vayngast, B. (2011). *Nasilie i sotsialnye poryadki. Kontseptualnye ramki dlya interpretatsii pismennoy istorii chelovechestva* [Violence and social orders. Conceptual framework for the interpretation of the written history of mankind]. Moscow: Institut Ekonomiki Perekhodnogo perioda.
15. Popper, K.R. (1992). Otkrytoe obshchestvo i ego vragi [The Open Society and Its Enemies]. In 2 books. Moscow: SOROS FOUNDATION (USA).
16. Plesner, H. (2004). *Stupeni organicheskogo i chelovek. Vvedenie v filosofskuyu antropologiyu* [The Stage of Organic and man. Introduction to philosophical anthropology]. (Translated from German). Moscow: Rossijskaya Politicheskaya Entsiklopediya.

17. Pyzina, G.V. (2006). *Transparentnost politicheskoy vlasti: sushchnost i mehanizmy realizatsii v sovremennoy Rossii* [Transparency of political power: the nature and mechanisms of implementation in modern Russia]. (PHD Thesis). Moscow.
18. Romanyuk, S.V. (2005). *Osobennosti demokratizatsii politicheskogo upravleniya v usloviyah globalizatsii* [Peculiarities of the political governance democratization in the context of globalization]. (PHD Thesis). Moscow.
19. Stecovskiy, Yu.I. (2006). O transparentnosti vlasti i konstitutsionnoy zakonnosti [On the transparency of power and constitutional legality]. *Advokat*, n. 12, pp. 23–27.
20. Della Porta, D. & Vannucci, A. (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. N.Y.
21. Oliver, R.W. (2004). *What is Transparency?* N.Y.
22. Pharr, S.J. & Putnam, R.D. (Eds) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.