

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

И.Г. Тимошенко

## ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО ЗА РУБЕЖОМ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию зарубежного опыта правовой регламентации институтов открытого правительства и практики его внедрения в контексте модернизации государственного управления, расширения прав граждан на информацию и участие в государственном управлении. При подготовке статьи использованы исторический и сравнительно-правовой методы исследования. В частности, на основе сравнительного анализа национального законодательства и практики зарубежных государств, а также международных рекомендаций исследуется эволюция и современное содержание концепции открытого правительства за рубежом, рассматриваются позитивные и негативные аспекты ее практической реализации в государственном управлении. Особое внимание уделено изучению электронного правительства и форм его использования в деятельности органов публичной администрации зарубежных государств.

Анализ законодательных основ и практики реализации открытого правительства в зарубежных государствах показывает, что несмотря на определенные успехи в этой сфере, многие государства сталкиваются со значительными правовыми, организационными и финансовыми трудностями. Они обусловлены тем, что на практике очень трудно найти баланс между традиционными требованиями надлежащего государственного управления и современными требованиями обеспечения его открытости. Внедрение информационных технологий, облегчая реализацию открытости, создает новые проблемы, связанные, в частности, с защитой определенных видов информации, а также личных персональных данных.

Решение этих проблем в значительной степени связано с совершенствованием информационного законодательства, систем общественного контроля и иных институтов демократизации государственного управления. Оно может быть достигнуто только на основе взвешенного подхода, позволяющего соединить преимущества информационной открытости с обеспечением безопасности как органов государства, так и граждан в этом процессе.

Учитывая эти соображения, автором делается вывод о необходимости осторожного подхода к возможному заимствованию отдельных элементов зарубежного опыта в российской государственно-правовой практике.

**Ключевые слова:** открытое правительство, электронное правительство, регулирование, гражданин, законодательство, информация, интернет – технологии, демократия.

Открытое правительство как доктрина государственного управления, которая обосновывает право граждан на доступ к информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц с целью эффективного общественного контроля за деятельностью государства, сложилась во второй половине прошлого столетия. Ее содержание с того времени получило значительное развитие. Принцип свободы информации, включая обеспечение доступности различных баз данных и открытый диалог граждан и государства, определяет основной вектор ее развития. Научно-технический прогресс, характеризующий динамичными процессами информатизации государственного управления, создает условия и воз-

можности для его современного наполнения, появления новых форм реализации, направленных на развитие непосредственной демократии, расширение прав граждан на участие в государственном управлении.

В современный период общая тенденция повышения открытости управленческих процессов имеет место на всех уровнях управления, от общенационального (федерального) до местного. Она выражается в усилении «прозрачности» (транспарентности), а также подотчетности исполнительных органов перед представительными, исполнительных органов по вертикали, должностных лиц перед вышестоящими должностными лицами, всей системы государственных органов перед гражданами.

В последние годы эта тенденция стала заметно проявляться в финансовой сфере государственной деятельности. В частности, вопросы принятия и исполнения государственного бюджета постепенно становятся объектом общественного контроля во многих странах. За рубежом набирает вес общественное требование раскрытия органами государственной власти информации о том, на какие цели направляются государственные средства, каким образом осуществляются государственные расходы. Об этом свидетельствуют, в частности, инициативы по мониторингу открытости и полноты публикации данных по бюджетам в различных странах.

Одним из идеологов и пионеров воплощения в жизнь идей открытого правительства считаются США, которые стали одной из первых стран, начавших внедрять элементы открытого правительства в государственную практику еще в 70–80-е годы 20 столетия. В настоящее время доктрина открытого правительства получила широкое международное признание. В рамках международных организаций сформулированы общие подходы к содержанию открытого правительства, пониманию основных направлений его деятельности. Программы открытого правительства действуют во многих государствах Европы, в США и Канаде, государствах Азии, Латинской Америки, отдельных африканских странах.

Эти программы отличаются значительным разнообразием содержания направлений и форм реализации открытого правительства. Различие государственных подходов отдельных стран к данному вопросу выражается в том, что в некоторых странах открытое правительство является частью программ более широкого наполнения, что видно уже из их названий – «Открытое общество», «Информационное общество». В других действуют программы «Открытое государство». Так, в 1993 г. в Великобритании в специальном докладе британского правительства (доклад герцога Ланкастера) открытое государство трактовалось как важная составляющая часть эффективной демократии, которая должна обеспечить своим гражданам адекватный доступ к информации в целях ее анализа, позволяющего оценить качество государственной деятельности. Для этого лица, облеченные властью, включая министров и публичных служащих, обязаны разъяснять законы, решения и действия государственных органов обществу.

Очевидно, что понятие «открытое правительство» поглощается как понятием «открытое государство», так и более широкими понятиями «открытое общество» и «информационное общество». Несмотря на указанные различия, все программы носят комплексный характер, включая более или менее широкий спектр мер экономического, юридического и организационно-технического характера, направленных на формирование открытого правительства.

Следует отметить, что сам термин «открытое правительство», часто используемый в российских публикациях, провоцирует неточность его толкования, связанную с тем, что английское «open government» переводится и как «открытое правительство» и как «открытое управление». Соответственно это понятие может восприниматься буквально в узком смысле как относящееся исключительно к высшему органу исполнительной власти и его аппарату. Из этого могло бы следовать умозаключение, что требование открытости распространяется лишь на верхний сегмент государственного управления. Между тем, в международной и зарубежной национальной государственно-правовой практике под открытым правительством подразумевается именно открытое управление. При таком понимании требование открытости распространяется на всю управленческую вертикаль, то есть всю систему государственных органов исполнительной власти сверху донизу. Исключительно такое толкование представляется адекватно отвечающим современным потребностям эффективного и демократического государства.

Анализ международных документов и зарубежного законодательства позволяет констатировать отсутствие единообразного определения открытого правительства «Open Government». Как правило, этот термин раскрывается через содержание определенных видов деятельности, отражающих основные направления формирования механизмов открытости. Так, участники созданной в 2011 г. неправительственной международной организации «Открытое правительство» (Open Government Partnership) приняли Декларацию открытого правительства, которая хотя и не дает определение открытого правительства, всесторонне раскрывает содержание и основные направления его деятельности.

В Декларации записано, что в целях осуществления «хорошего управления» народы должны добиваться большей открытости управления путем доведения до своих правительств требования о прозрачности, подотчетности, ответственности и эффективности органов государственного управления.

В качестве средств реализации этих целей названы улучшение деятельности публичных служб, совершенствование управления публичными ресурсами, содействие развитию инновационных технологий, обеспечение большей доступности публичных услуг для населения.

Достижение открытости может быть осуществлено путем создания условий для повышения степени раскрытия информации о деятельности органов государственного управления на всех уровнях власти, совершенствования форм получения, хранения и обработки информации, поступающей от граждан. Это создает условия для улучшения деятельности публичных служб, в том числе, обеспечения доступности информации в

форматах, которые можно использовать неоднократно, а также сохранять в течение необходимого времени, обеспечения совместимости программ хранения информации в различных государственных информационных системах, введения необходимых средств контроля за тем, чтобы хранимая информация не была удалена без соответствующей санкции уполномоченного органа, разработки стандартов доступа к публичным данным институтов гражданского общества.

Все эти меры призваны создать реальную возможность для граждан, а также общественных неправительственных организаций без какой-либо дискриминации получать и использовать информацию государственных органов при подготовке и принятии публично значимых решений и формулировании общественного мнения по актуальным вопросам государственной политики.

Обеспечение широкого доступа к новым информационным технологиям способствует увеличению числа вовлеченных в процессы открытого управления участников и их сотрудничеству в деле изучения, анализа информации и подготовки соответствующих предложений для повышения эффективности государственного управления.

Одним из важных направлений такой деятельности Декларация называет создание более широких возможностей безопасного доступа заинтересованных лиц в режиме он – лайн к деятельности министерств, ведомств и иных органов публичной администрации, что формирует условия для интерактивного взаимодействия гражданского общества и государственных органов. Для этого информация должна быть не только легко доступной для использования, в связи с чем государственные системы хранения информации должны обладать качествами совместимости, но и понятной и четко сформулированной, чтобы граждане могли получить ясное представление о существе вопроса.

Совершенствованию другого направления – упрощения получения государственных (публичных) услуг – должно способствовать создание информационных платформ по предоставлению широкого спектра указанных услуг в различных сферах, включая такие как здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.

Поскольку внедрение и контроль реализации принципа открытости возлагаются на государственных служащих и иных лиц, осуществляющих публичные функции, требуется повышение внимания к разработке, принятию и соблюдению стандартов поведения государственных служащих и лиц, осуществляющих публичные функции. Эти меры должны способствовать предотвращению, пресечению и преодолению негативных последствий недобросовестного использования информации в личных, коррупционных или иных

антиобщественных целях. Решению этой задачи должно помочь эффективное функционирование контрольных процедур в системе государственной (публичной) службы.

Декларация также подчеркнула особое значение развития механизмов консультаций государственных органов с гражданами и общественными организациями в целях выработки новых форм их взаимодействия. Как видно из изложенного, Декларация содержит всеобъемлющую комплексную программу деятельности для государств-участников, рассчитанную на перспективу.

Многообразие указанных видов деятельности отчасти объясняет различия в раскрытии сущности и содержания понятия открытое правительство в различных источниках. Об этом свидетельствуют, в частности, попытки дать соответствующее научное определение.

Так, Андреа де Майо считает, что открытое правительство – это внутренняя и внешняя деятельность государства с целью расширения сотрудничества, повышения прозрачности, трансформации способов взаимодействия государства с гражданами в направлении большей открытости данных и вовлечения граждан в процесс управления. Это определение включает не только содержание самого понятия открытое правительство, но и подчеркивает важность его «внешнего» аспекта, так как трактует соответствующую деятельность государства как осуществляемую не только в пределах собственных государственных границ, но и на международном уровне в рамках участия в международных организациях.

Некоторые авторы отождествляют открытое правительство и электронное правительство. Так, по определению, предложенному аналитиками известной компании Гартнер, открытое правительство – это использование электронных технологий в деятельности государства для социализации этой деятельности и превращения в продукты массового спроса государственных услуг, процессов и данных». Из содержания этого определения недвусмысленно следует, что автор не усматривает каких-либо различий между этими двумя понятиями.

С таким подходом трудно согласиться. Не вызывает сомнений, что понятие открытого правительства шире понятия электронного правительства. Определение открытого правительства, безусловно, должно включать процессы электронного информационного взаимодействия как на разных уровнях управления между различными видами государственных органов и организаций, так и между государственными органами и гражданами. Однако это взаимодействие осуществляется не только в электронных формах.

Конечно, в определении открытого правительства должны быть учтены особенности, вытекающие из

информатизации управленческих процессов, так как современное государство просто не может функционировать без использования информационных технологий. Внедрение таких технологий во все сферы государственной деятельности позволяет объединить разделенные информационные ресурсы, ускорить процессы переработки и обмена информацией в деятельности государственных органов, улучшить процесс и сократить время принятия управленческих решений. Вместе с тем, в нем должно быть отражено понимание того, что основные виды информационного взаимодействия государственных структур между собой и с гражданами включают электронную составляющую, но не ограничиваются ею.

Так, например, общественные консультации, проводимые при подготовке важных государственных решений, могут проходить в форме опубликования в СМИ для последующего обсуждения, сбора предложений, их обобщения и передачи компетентным органам. Очевидно, что эти формы взаимодействия могут быть осуществлены как в виде обмена документами на бумажных носителях, так и электронным способом. Такие формы как организация заседаний или слушаний с непосредственным участием заинтересованных групп и общественных организаций, могут быть реализованы только в виде непосредственного участия заинтересованных сторон. Поэтому открытое правительство никак не может быть сведено только к электронному правительству, и это обстоятельство должно быть отражено в его определении.

Большинство исследователей соглашается с тем, что открытое правительство подразумевает такие виды информационного взаимодействия как:

- взаимодействие между разными уровнями исполнительной власти (по вертикали),
- взаимодействие внутри каждого уровня (по горизонтали),
- взаимодействие каждого из уровней с гражданами.

Первые два вида взаимодействия позволяют активизировать внутри государственного аппарата горизонтальные и вертикальные связи различных государственных органов, что объективно направлено на улучшение координации их деятельности, повышение эффективности, снижение управленческих расходов.

Последний вид взаимодействия, а именно органов исполнительной власти и граждан, можно представить в виде двух разнонаправленных потоков. Снизу осуществляется передача данных гражданами правительству в лице его органов для использования этой информации в целях улучшения осуществления регулятивной функции государства, совершенствования административных процедур. Если раньше этот процесс был односторонним, то теперь движение информации осуществляется не только снизу вверх, но и сверху вниз.

Соответственно сверху происходит передача информации от государственного органа заинтересованным лицам (как физическим, так и юридическим) по их запросам в целях разъяснения основных направлений государственной политики в соответствующей сфере, удовлетворения законных прав и интересов граждан и организаций, создания условий для более удобного пользования гражданами своими правами в сфере получения публичных услуг.

Такая демократизация государственного управления позволяет гражданам реализовать свои инициативы по получению информации о деятельности органов государственного управления различного уровня, а также дает возможность аккумулировать и анализировать соответствующие данные в интересах создания общественно-полезных ценностей.

Формы участия граждан в таком информационном взаимодействии разнообразны. Это – общественные консультации по проектам законов, иных нормативных актов, различных программ; референдумы по вопросам, затрагивающим интересы определенных групп населения или отдельных территорий; так называемая народная экспертиза (проекты, обобщающие идеи и жалобы граждан на дорожные проблемы, проблемы городской инфраструктуры, незарегистрированные свалки и т.п.), интерактивное взаимодействие граждан с государственными органами, включая электронные петиции. Таким образом, получают развитие как традиционные, так и новые формы демократизации государственных институтов, обеспечивающие расширение содержания права граждан на участие в государственном управлении.

В последние десятилетия в связи с повышением интенсивности информационных процессов в управленческой деятельности на всех уровнях управления акцент в содержании открытого правительства все активнее смещается в сторону электронного правительства. Последнее, являясь составной частью открытого правительства, приобретает все больший удельный вес. По-видимому, можно говорить о том, что электронное правительство в XXI в. становится одной из наиболее важных и доминирующих составляющих открытого правительства.

Не случайно, поэтому в ряде зарубежных государств приняты специальные законодательные акты, отражающие эту тенденцию. В частности, законы об электронном правительстве действуют в ряде государств, среди которых США (2002 г.), Австрия (2004 г.), Казахстан (2007 г. с изменениями 2011 г.), Малайзия (2007 г.), Македония (2009 г.), ФРГ (2013 г.), Корея 2001 г. и другие.

Законодательные акты отдельных зарубежных государств содержат определение электронного правительства. Так, в разд. 3 Закона об электронном пра-

вительстве США 2002 года (E-Government Act 2002), принятого 17 декабря 2002 г. и вступившего в силу 17 апреля 2003 г., дается следующее определение: «Электронное правительство – это использование органами государственного управления интернет и других информационных технологий в сочетании с процессами, позволяющими внедрять и осуществлять такие технологии в целях:

- расширения доступа и широкого распространения правительственной информации и услуг среди населения, а также иных агентств и государственных организаций или
- содействия улучшению деятельности органов государственного управления, которое может включать повышение эффективности, результативности, качества обслуживания или модернизацию.

В ст. 2 Закона об электронном правительстве Республики Корея 2001 г. с изменениями по состоянию на 2009 год зафиксировано, что электронное правительство – это правительство, которое эффективно осуществляет функции по управлению в отношении системы органов администрации, а также граждан путем внедрения электронных информационных систем в деятельность всех органов администрации.

Регламентация осуществляемых в электронной форме отношений публичных органов между собой и с гражданами составляет основное содержание указанных актов. Наиболее типичными вопросами, регулируемые в законах об электронном правительстве зарубежных государств, являются: электронная идентификация граждан в целях обеспечения безопасного электронного взаимодействия и защиты персональных данных; регулирование отдельных сфер электронного управления, включая электронную регистрацию, электронное лицензирование, электронные платежи, электронную торговлю, электронную подпись и электронный документооборот, электронную отчетность, ее хранение и использование; правила электронного взаимодействия государственных органов между собой; обеспечение безопасности государственных органов и граждан в целях предотвращения несанкционированного доступа к электронной информации; меры ответственности за нарушение установленных правил.

Электронное взаимодействие граждан с правительством может осуществляться различными путями, о чем говорилось выше. Для его безопасной реализации все шире используется новый способ, нашедший закрепление в законах об электронном правительстве отдельных стран. Это – идентификация гражданина в электронном пространстве с помощью специальной электронной карточки с его персональными данными, которая используется для входа в систему электронного правительства (такой способ используется, например, в Австрии и Германии). В других странах (Велико-

британия) применяется такой способ идентификации как специальная запись – аккаунт, которая регистрирует гражданина в электронной системе с фиксацией его персональных данных. Подобные системы позволяют государству, с одной стороны, обеспечить защиту данных, находящихся в системе, в целях контроля безопасности соответствующего органа государственного управления и предотвращения несанкционированного доступа к государственной информации, с другой стороны, защитить права обращающихся лиц, включая защиту их персональных данных.

Среди форм электронного взаимодействия открытого правительства и граждан следует упомянуть такой относительно новый институт как электронные петиции. В США, например, с 2011 г. введено право на электронную петицию – коллективное право граждан на «электронное» обращение к правительству. Для работы с такими обращениями граждан в целях реализации этого права в 2011 г. Администрацией Президента США был открыт специальный официальный электронный портал «Мы. Народ». Внесение электронной петиции, осуществленное с соблюдением установленных правил, обязывает соответствующее правительственное ведомство дать официальный ответ в течение установленного срока. Обязанность официального ответа наступает при соблюдении порядка и условий подачи петиции. Внесенная по определенному вопросу петиция передается компетентному ведомству, которое после ее изучения должно дать официальный ответ, если в течение месяца после ее внесения каким-либо лицом соответствующая петиция собрала 25 тыс. подписей. Любое заинтересованное лицо вправе присоединиться в этот период к уже поданной петиции.

Для того, чтобы воспользоваться правом электронной петиции, любое лицо не моложе 13 лет обязано зарегистрироваться, создав индивидуальный аккаунт пользователя электронной платформы «Мы. Народ» с указанием реального электронного адреса. Обязательным требованием является также непосредственное и прямое обращение заинтересованных граждан без использования каких-либо посредников в лице интернет сайтов или служб. Петиция не должна содержать призывы к насильственным действиям в отношении индивидуумов или групп лиц, грубые, оскорбительные или клеветнические высказывания в чей-либо адрес, а также информацию, опубликование которой может нарушать неприкосновенность частной жизни либо влиять на процессуальные действия в ходе уголовного или гражданского судопроизводства.

В Великобритании также действует институт электронных петиций, которые могут подаваться в органы исполнительной власти (министерства и ведомства) при соблюдении определенных условий. Электронные петиции публикуются на специальном веб-сайте при

условии, что они призывают правительство к определенным действиям по решению определенного вопроса и не дублируют уже опубликованные электронные петиции по аналогичному вопросу. Петиции могут содержать оценки, идущие вразрез с правительственной позицией, критику политики правительства. Важно отметить, что наличие критического содержания не является основанием для отклонения петиции. Все петиции рассматриваются и оцениваются на честной объективной беспристрастной основе.

Правом подачи электронной петиции обладают британские граждане, а также лица, проживающие в Великобритании на законных основаниях. Для подачи петиции необходимо заполнить специальную онлайн форму, содержащую следующие сведения: тему и предмет петиции, ясное изложение содержания существа вопроса и требуемых от правительства действий, указание департамента, которому адресована петиция, личные данные лица, подающего петицию («петиционера»), включая его домашний и электронный адрес, срок, который лицо просит установить для сбора подписей. Если петиция не содержит ясной, четкой и конкретной формулировки требуемых от правительства действий, она отклоняется.

В целях соблюдения информационного законодательства петиция не должна включать конфиденциальную, ложную или клеветническую информацию, данные, содержащиеся в судебных документах, касающиеся коммерческой тайны или подлежащих защите сведений персонального характера. В частности, в петиции не следует упоминать фамилии лиц, в отношении которых ведется следствие, фамилии конкретных должностных лиц органов публичной власти, фамилии родственников лиц, избранных в представительные органы (например, в парламент).

Запрещено употреблять в петиции непристойные и бранные выражения, нецензурную лексику, выражать экстремистские или провокационные позиции, призывать к нарушению закона, беспорядкам или насильственным действиям. Предметом петиции в адрес Правительства Великобритании не могут быть вопросы деятельности политических партий, назначения на должности государственной службы, представления к наградам, вопросы коммерческого характера, относящиеся к компетенции органов децентрализованной администрации Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, запросы в соответствии с законом о свободе информации. Указанные петиции отклоняются с указанием причин и оснований отклонения, о чем заявитель извещается через электронную почту.

Демократическим элементом права электронной петиции является обязанность опубликования органом исполнительной власти полных текстов отклоненных петиций, за исключением тех из них, содержание ко-

торых противоречит требованиям закона или является противоправным.

Анализ норм законов об электронном правительстве зарубежных государств позволяет констатировать, что для электронного правительства как части открытого правительства характерны те же принципы деятельности. Прежде всего, это – информационная открытость исполнительных органов государственной власти населению, позволяющая осуществлять указанные выше формы информационного взаимодействия.

Принцип открытости включает прозрачность (транспарентность) соответствующих видов информации. Это требование относится и к управленческим решениям как индивидуального, так и общего характера. Причем оно распространяется и на процесс подготовки и принятия нормативных административных актов, и на порядок их обнародования или доведения до сведения заинтересованных лиц. Особенностью реализации этого принципа является доступность для граждан не только уже принятых решений администрации, касающихся как конкретных лиц, так и групп лиц, но и опубликование, в том числе, электронное, различных проектов.

Это может быть доведение до сведения общественности проектов имеющих общественное значение актов на стадии их подготовки, публикация уже принятых и опубликованных нормативных актов, а также документов, отчетов и т.п. в электронных СМИ и иных интернет-источниках (специальные официальные порталы, вебсайты соответствующих государственных органов). Тем самым создается возможность ознакомления с ними на разных стадиях для более широкого круга лиц. В США, например, предоставление доступа к правительственным материалам в электронном виде было предусмотрено еще в 1996 году, когда поправки к Закону о свободе информации 1966 года расширили понимание информации, ясно определив, что термин «государственные материалы» включает материалы, хранимые в электронном виде, и обязал федеральные органы не только разрешить электронный доступ к своим материалам, но и оборудовать специальные помещения для ознакомления граждан с материалами в электронной форме.

Сегодня развитие электронных технологий привело к тому, что электронный доступ в режиме он-лайн все чаще воспринимается как одна из основных обязанностей демократического правительства. Таким образом, в наши дни свобода информации понимается как право, которое должно обеспечиваться в том числе, путем предоставления информации в режиме он-лайн. Кроме того, современные вебсайты и порталы государственных органов в зарубежных странах устроены таким образом, чтобы любое заинтересованное лицо могло не только ознакомиться с информацией в

режиме он-лайн, но и высказать свое мнение с оценкой какого-либо документа, акта или проекта, а также внести соответствующие предложения. Условия для широкой общественной дискуссии по вопросам государственного управления обеспечивают также различные виды социальных сетей, интернет-форумы и т.д.

Следует подчеркнуть, что раскрытие информации должно подчиняться законодательно установленным ограничениям, касающимся ее определенных видов. Поэтому законы об электронном правительстве необходимо рассматривать в контексте требований информационного законодательства зарубежных государств, которое предусматривает указанные ограничения в целях охраны государственной и иных видов тайны, защиты персональных данных и т.д. Так, Закон США «О свободе информации» 1966 г., установив презумпцию открытости большинства документов, принятых и хранимых органами федеральной исполнительной власти, предусмотрел несколько изъятий из нее. Определение конкретных ограничений доступа к запрашиваемой информации возлагается на органы федеральной власти.

В Законе «О свободе информации» зафиксировано, что каждый гражданин или законно проживающий на территории США иностранец имеет защищенное судом право ознакомления с федеральными документами, кроме документов Конгресса США, федеральной судебной системы и аппарата Президента. Порядок доступа к этим документам определяют специальные правила. Чтобы получить информацию от федерального правительства любое лицо – гражданин или иностранец должно послать информационный запрос в письменной форме, на который соответствующий орган обязан дать официальный ответ. Кроме того, принятый в 1974 г. Закон «О конфиденциальности» открыл американским гражданам доступ к своим федеральным досье. Сегодня в США удовлетворяется примерно 90% информационных запросов, при этом практически каждое крупное правительственное ведомство отвечает на тысячи запросов в год.

Что касается перечня изъятий, то он предусматривает ограничения в сфере вопросов национальной безопасности; торговых сделок и коммерческих секретов; содержания внутренних служебных документов учреждений; следственных материалов правоохранительных органов; конфиденциальных сведений (персональных данных); информации, не подлежащей огласке на основе ранее принятых законов.

Важным принципом электронного правительства как части открытого правительства является подотчетность (политическая, административная, этическая). Этот принцип реализуется, в частности, в таких формах как устные и письменные отчеты членов правительства, должностных лиц министерств и ведомств, доклады об

определенных видах деятельности, отчеты о должном поведении – соблюдении кодексов поведения, в том числе, этических государственных служащих и должностных лиц. Важной гарантией действия принципа подотчетности является установление необходимого объема и параметров требований к отчетности для различных органов публичной администрации, перечень которых должен быть ясным и исчерпывающим.

Подотчетность создает условия для реализации принципа ответственности (политической, административной, дисциплинарной) в зависимости от того, какой орган или лицо является ее субъектом.

Обеспечение соблюдения этого принципа может быть достигнуто при помощи осуществления государственного и общественного контроля за всеми органами исполнительной власти: от федеральных до региональных и местных, а также за должностными лицами. Для осуществления контроля в рамках электронного правительства характерно применение электронных форм такого контроля, которые постепенно внедряются на всех уровнях власти вплоть до местного. Современные виды государственного контроля, сложившиеся в результате длительного общественного развития, сегодня осуществляются с помощью привлечения электронных средств, позволяющих сделать процесс и результаты такого контроля более прозрачными для общественности.

Это касается контроля собственно органов власти:

- в меньшей степени – парламентского (политического) контроля представительного органа над правительством в виде запросов, вопросов, интерpellаций, независимых расследований; \
- в большей степени – административного (ведомственного, межведомственного) контроля в системе органов исполнительной власти;
- а также общественного контроля, реализуемого гражданами и различными общественными объединениями.

Принцип «электронной» подотчетности распространяется не только на органы государственного управления, но и на государственных (публичных) служащих, должностных лиц различного уровня, а также любых лиц, осуществляющих публичные функции. В отношении них осуществляются различные формы контроля, включая контроль правомерности и эффективности (качества) деятельности. В этих целях проводится систематический контроль выполнения кодексов поведения, в частности, соблюдения требований предотвращения конфликта интересов, обязанности отчитываться о доходах и расходах и др.

Соответственно на указанных лиц возложена обязанность раскрытия информации по определенному кругу вопросов, установленных законом или подзаконным актом. Так, в последние годы многие государства ввели обя-

занность государственных служащих отчитываться об их доходах и расходах, причем представленные ими данные подлежат опубликованию в специальных электронных реестрах. Выполнение этой обязанности создает условия для одновременной реализации принципов подотчетности и прозрачности (транспарентности).

Требования по раскрытию информации, в том числе, персонального характера, касающейся надлежащего исполнения должностных обязанностей, устанавливаются не только на общенациональном (федеральном), но и на региональном и местном уровнях. В частности, они распространяются на должностных лиц местных органов власти, как избираемых, так и назначаемых, которые должны отчитываться перед вышестоящими должностными лицами, а также перед населением. Внедрение электронных форм отчетности и контроля на местном уровне имеет особо важное значение, поскольку именно этот уровень наиболее приближен к населению.

Значимой характеристикой открытого правительства является возрастание роли граждан в государственном управлении, выражающееся в расширении современных форм общественного контроля. Это тем более важно в связи с тем, что развитие общественного контроля является общественной реакцией на процессы усиления исполнительной власти, происходящие в большинстве современных государств.

Общественный контроль в широком понимании невозможен без активного участия граждан, обеспечения более широкого их представительства, информирования и консультирования, предоставления права голоса. Ответом на возрастание общественной потребности контролировать процессы государственного управления должна быть готовность государства идти навстречу обществу.

Именно государство может и должно создать и обеспечить доступность процедур, позволяющих осуществлять общественный контроль, а общество должно быть готово ими воспользоваться. Причем эти процедуры в современных условиях должны содержать «электронные» элементы, позволяющие сделать его результаты более открытыми и доступными большинству населения. Так, в ряде зарубежных государств контрольную функцию выполняет введение электронного документооборота, который позволяет отслеживать движение документов, затрагивающих права граждан, например, жалоб на деятельность администрации.

К сожалению, опыт показывает, что государство предпринимает действия в указанном направлении, как правило, только после явно выраженного запроса и даже давления со стороны общества. Это справедливо для большинства зарубежных государств, даже самых демократических. Соответственно реальный и высокотехнологичный общественный контроль возмо-

жен только в тех государствах, где достаточно развиты не только информационные технологии, но и институты гражданского общества, создающие противовес сопротивлению властных структур.

К таким государствам относятся государства Европы, а также США и Канада, где действуют различные общественные органы при правительстве, министерствах и ведомствах, осуществляющие консультативные функции; экспертные органы, проводящие независимую экспертизу. Их деятельность обеспечивает учет общественного мнения: граждан, различных общественных групп, интересов профессиональных сообществ, частного бизнеса и т.д.

Возможность общественного контроля создает и законодательно закрепленное в ряде государств право участия в заседаниях органов исполнительной власти. Так, в США обязанность проведения открытых заседаний органов исполнительной власти предусмотрена принятым еще в 1976 году Законом «О Правительстве в солнечном свете» (Government in the Sunshine Act). Этот акт направлен на обеспечение прозрачности в деятельности федеральных представительных и исполнительных органов – Конгресса, федерального правительства, федеральных комиссий и др. Целью акта является обеспечение того, чтобы правительство, которое в конституционной доктрине США рассматривается как «слуга народа», было подотчетно своим гражданам в отношении действий, осуществляемых от его имени.

В США усилия по обеспечению общественного контроля государственных органов сконцентрированы по трем принципиальным направлениям: (1) обеспечение доступа к государственным материалам и документам, в которых находят отражение «дела народа»; (2) обеспечение доступа в органы государственной власти, в том числе, на заседания и конференции, на которых обсуждаются и решаются государственные вопросы; и (3) обеспечение доступа в учреждения, осуществляющие повседневную деятельность, не связанную с процессом принятия решений, такие как тюрьмы, государственные больницы и учебные заведения.

Закон 1976 года предусматривает, что любая часть любого заседания какого-либо правительственного агентства должна быть открыта для общественности. Под правительственным агентством понимается любое правительственное учреждение (министерство, ведомство, агентство), возглавляемое коллегиальным органом в составе двух и более лиц, а также любое его подразделение, уполномоченное выступать от его имени (ст.552b (a)(1). В указанных целях каждый правительственный орган обязан давать предварительное публичное уведомление о дате и времени заседания.

Правило открытости заседаний предусматривает определенные изъятия, которые указывают, какая ин-

формация не может быть раскрыта на заседаниях с участием общественности. Это, в частности, информация, относящаяся к национальной безопасности, внутренним процедурам и практикам, касающимся исключительно персонала; вопросы, связанные с обвинением лица в совершении уголовного преступления; раскрытие информации, нарушающее принцип неприкосновенности частной жизни, касающееся процессуальных вопросов, разглашение которых может повредить расследованию; влекущее возможность финансовых спекуляций или наносящее вред стабильности финансовых институтов, относящееся к участию правительственного органа в каких-либо правовых процедурах.

Общественный контроль как средство обеспечения большей открытости правительства осуществляется за рубежом и через механизмы деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые в рамках допускаемых законом, активно критикуют политику правительства во время избирательных компаний, организуют общественные обсуждения и дебаты, беря на себя роль рупора отдельных групп населения.

Благоприятные условия для развития общественного контроля создают и некоторые административные процедуры. Так, в ряде стран предусмотрена такая форма обращения граждан к администрации как уведомление. Она представляет собой процедуру, целью которой является сообщение о фактах ненадлежащего управления. Поводом для обращения могут быть разоблачение злоупотреблений, констатация неправомερных решений, просьба об устранении нарушений. В отдельных странах, например, в Испании, такое уведомление может быть сделано любым лицом, даже тем, интересы которого не затронуты (Закон о правовом режиме деятельности публичной администрации и общем административном производстве 1992 г.).

Таким образом, обеспечение деятельности открытого правительства достигается целым комплексом разносторонних правовых и организационных мер, создающих режим «наибольшего благоприятствования» для внедрения и реализации механизмов открытости.

Негативные аспекты открытого правительства. Процессы, делающие деятельность органов государственного управления зарубежных государств более открытой, не всегда имеют позитивный характер. Поэтому наряду с положительной оценкой развития открытого правительства в целом следует указать и некоторые негативные аспекты этого развития.

В частности, речь идет об активном вовлечении граждан в процесс управления, которое рассматривается как важный элемент открытого правительства за рубежом. Негативные моменты этого процесса становятся особенно очевидными, если вспомнить, насколько данная идея перекликается с идеологией и практикой привлечения трудящихся к управлению го-

сударством в Советском Союзе. Как показала советская действительность, наряду с позитивными установлениями (обязанность ответа государственных органов на обращения граждан, всенародные обсуждения, народный контроль и т.д.), совершенно очевидными являются и недостатки практического воплощения этих установлений. Именно советский опыт свидетельствует о формальности и невозможности эффективного применения прогрессивных по форме процедур в условиях отсутствия реальных институтов гражданского общества, не насаждаемых сверху, а выросших снизу, недостаточной гражданской зрелости большей части населения. Этот опыт со всей очевидностью говорит о необходимости сочетания «общественного» управления с профессиональным государственным при главной роли последнего. Профессионализм в реализации функции государственного управления, особенно в современный период, абсолютно необходим, поскольку «кухарка», даже высокообразованная, как бы она не старалась, не может заменить профессионально подготовленного и имеющего соответствующий опыт управленца. Современное государственное управление – это сфера деятельности, которая требует специальных знаний и навыков, в связи с чем мнение, что эту работу может выполнять любой человек, является опасным заблуждением. Именно поэтому общественные инициативы всегда должны оценивать профессионалы, помогая выделить в них то рациональное, что может быть внедрено в деятельность органов управления. Важно при этом соблюсти баланс, позволяющий сохранить то ценное, что содержится в общественной инициативе, одновременно адаптируя эту инициативу к реальной правовой и организационной почве.

Иные опасности, которые таятся в реализации концепции открытого правительства, связаны с отсутствием равного доступа к Интернету отдельных категорий граждан (проживающих в отдаленных районах, не имеющих определенного места жительства и т.п.), проблемой обеспечения достоверности информации на тех или иных сайтах, искажением общественного мнения, вызванным тем, что отдельные общественные группы могут выступать от имени широкой общественности, лоббируя на самом деле более узкие интересы определенных групп влияния.

Значительную угрозу открытому правительству может создавать также возможность кибер-атак на информационные структуры, обеспечивающие деятельность открытого правительства, последствия которых могут быть весьма серьезными. Достаточно вспомнить примеры «взлома» электронных сетей, хранящих информацию о банковских счетах граждан.

Анализ зарубежной практики внедрения открытого правительства показывает, что особо острый характер имеют проблемы, связанные с конфликтом между

ценностями открытого управления и ценностями, относящимися к неприкосновенности личной жизни. В частности, с появлением современных электронных баз данных практически ни один член современного общества не имеет гарантии сохранения своих личных данных в полной тайне. Многие личные данные попадают в государственные органы на законных основаниях и хранятся в базах данных, контролируемых правительством. Поэтому для обеспечения реальной защиты частной жизни необходимо выработать механизмы контроля за соблюдением четких критериев отбора и предоставления информации государственным органам, раскрытия определенных видов информации только установленному законом кругу субъектов, ответственности за нарушение правил хранения и распространения информации. Это предполагает развитие и совершенствование информационного законодательства, которое должно защищать право граждан на неприкосновенность частной жизни. В этом же ключе должны решаться и вопросы охраны государственной и иных видов тайны в целях защиты безопасности государства.

Острой проблемой является и проблема расходов на деятельность по электронному обеспечению функционирования открытого правительства. Эти вопросы в течение продолжительного периода времени остаются темой напряженных дискуссий. Дорогостоящим мероприятием является техническое обеспечение деятельности самих электронных сетей. Программы типа «Цифровое правительство» требуют многомиллионных затрат. Так, согласно данным, приводимым аналитиками компании Гартнер, мировые расходы на обеспечение электронных технологий, включая деятельность открытого правительства, в 2013 году составляли около 3.7 трлн. долл. США (для сравнения аналогичные расходы в 2010 году составили 3.4 трлн. долл.) В 2014 году по прогнозам эта цифра может достигнуть 3.8 трлн. . Очевидно, что не все государства могут в одинаковой мере обеспечивать необходимый уровень финансирования в указанной сфере.

Важным аспектом этой проблемы является обеспечение финансирования в целях реализации права граждан на информацию. В этом вопросе зарубежная практика идет по следующему пути. Часть затрат на информационные запросы, как правило, возлагается на инициатора запроса. Так, например, размер оплаты за такие работы, как поиск материалов и изготовление копий, обычно устанавливается заранее в единых прейскурантах, составляемых соответствующими правительственными учреждениями. В то же время большая часть косвенных издержек, которые можно было бы назвать «накладными расходами на открытость», напрямую относится на счет данного правительственного учреждения как часть сметы текущих затрат. Правительственным учреждениям необходи-

мо нанимать персонал для составления каталогов, систематизации, хранения и поиска данных в целях удовлетворительного выполнения запросов о предоставлении информации. Соответственно бремя этой свободы ложится и на граждан в виде увеличения налогов. Таким образом, «за свободу» приходится платить самим гражданам.

Раньше других это поняли американцы, столкнувшись с реализацией требований Закона о свободе информации. Первое время поведение чиновников не соответствовало духу открытого правительства, и их работа не облегчала доступ к правительственным материалам, а препятствовала предоставлению информации или срывала этот процесс. В течение нескольких лет после введения указанного закона в силу многие правительственные органы относились к нему как к досадному недоразумению, которое надо каким-то образом обойти или воспрепятствовать ему при любой возможности. Однако постепенно подобное отношение изменилось, и новое поколение государственных чиновников стало гораздо более адекватно относиться к выполнению норм информационного законодательства. Такой опыт чрезвычайно поучителен для современной России.

Сейчас, когда благодаря Интернету все большее число людей во всем мире привыкает к возможности быстро и дешево получения широкого спектра информации, для чего достаточно произвести поиск по базам данных, используя собственный компьютер, современное поколение начинает рассматривать доступность информации в Интернете как право, такое же естественное, как право дышать. Народы демократических государств, естественно, стремятся распространить это право на отношения с собственным правительством. По мере распространения Интернета, ставшего фактически частью массовой культуры, и внедрения законодательных требований обеспечения открытости государственного управления правительства вынуждены становиться «дружелюбными» к Интернету.

Поэтому органы государственного управления всех уровней все активнее пополняют свои базы данных в Интернете, размещая в сети государственные материалы, к которым может получить доступ любой гражданин, имеющий компьютер и модем. В конечном итоге такой подход может разрешить проблему затрат. Поскольку правительственные базы данных теперь, как правило, хранятся в электронном виде, соответствующим органам относительно проще, а главное, дешевле обеспечить открытый доступ к ним с применением программного обеспечения. Это создает легкость и быстроту идентификации и поиска этих данных для обычных граждан, использующих Интернет, и автоматически сокращает количество электронных запросов, на которые государственные органы обязаны дать ответ.

Анализ законодательных основ и практики реализации открытого правительства в зарубежных государствах показывает, что несмотря на определенные успехи в этом деле, многие государства сталкиваются со значительными правовыми, организационными и финансовыми трудностями. Они обусловлены тем, что на практике очень трудно найти баланс между традиционными требованиями надлежащего государствен-

ного управления и современными требованиями обеспечения его открытости. Внедрение информационных технологий, облегчая реализацию открытости, создает новые проблемы, решение которых может быть достигнуто только на основе взвешенного подхода, позволяющего соединить преимущества информационной открытости с обеспечением безопасности как органов государства, так и граждан в этом процессе.

### **Библиографический список:**

1. Закон Республики Казахстан «Об информатизации» // [www.rcc.org.ru/.../Zakoni.../ZAKONI.../2\\_ZRKAZ\\_217\\_III\\_ZRK\\_Zakon\\_Ob\\_Informatizatsii.doc](http://www.rcc.org.ru/.../Zakoni.../ZAKONI.../2_ZRKAZ_217_III_ZRK_Zakon_Ob_Informatizatsii.doc)
2. Храмцовская Н.А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации. Информационные системы для научных исследований. Сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS–2012). СПб. 2012. С. 316–322.
3. E-Government Act 2002 // Pub.L. 107–347, 116Stat.2899, 44 U.S.C. §101, H.R. 2458/S. 803.
4. Austria Federal Act on Provisions Facilitating Electronic Communications with Public Bodies 2002 (Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, E-Government-Gesetz – E-GovG) Austrian Federal Law Gazette, part I, Nr. 10/2004.
5. Malaysia Electronic Government Activity Act 2007 – Mampu Malaysia // [www.mampu.gov.my/.../22b3e97b-](http://www.mampu.gov.my/.../22b3e97b-)
6. Macedonia Law on Electronic Management 2009. Official Gazette of RM № 105.21.08.2009.
7. Germany Electronic Government Act 2013 // [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)
8. Republic of Korea. Electronic Government Act. Act No. 6439, Mar. 28, 2001. Amended by Act No. 6585, Dec. 31, 2001. Act No. 6871, May 15, 2003.
9. E-Government Act of 2002 /Public Law 107–347, 116 Stat.2899, 44 U.S.C. § 101, H.R. 2458/S. 803.
10. The Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 (E-FOIA The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552, As Amended by Public Law No. 104–231, 110 Stat. 3048.
11. The Freedom of Information Act 1966 (FOIA) 5 U.S.C. §552.
12. Privacy Act 1974. Public Law 93–579. Stat. 1896 5 U.S.C. Ch.5/552a.
13. Open Government Declaration // <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
14. Government 2.0: Gartner Definition // Gartner, Industry Research, 11 November 2009, ID Number:G00172423. URL:[http://my.gartner.com/portal/server.pt?open=512&objID=260&mode=2&PageID=3460702&id=1224639&ref=g\\_emailert](http://my.gartner.com/portal/server.pt?open=512&objID=260&mode=2&PageID=3460702&id=1224639&ref=g_emailert)
15. Maio A.D. Government 2.0. What is Open Government For? Gartner Blog Network/March 19.2010.
16. Public Law 94–409, 90 Stat.1241, enacted September 13, 1976, 5 U.S.C. §552b.
17. Rodney A. Smolla, Free Speech in an Open Society.Knopf 1992. P. 115.
18. We: the People. Your voice in our Government. <http://www://petitions.whitehouse.gov/google.ru/search?q=portal+we+the+people>
19. <http://www.gartner.com/newsroom/id/2643919>

### **References (transliteration):**

1. Khramtsovskaya N.A. Otkrytoe pravitel'stvo SSHA: osnovnye idei i praktika realizatsii. Informatsionnye sistemy dlya nauchnykh issledovanij. Sbornik nauchnykh statej. Trudy XV Vserossijskoj ob"edinennoj konferentsii «Internet i sovremennoe obshhestvo» (IMS–2012). SPb. 2012. S. 316–322.