

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Эльвира Талапина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В ИНФОРМАЦИОННОМ
ОБЩЕСТВЕ
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

МОНОГРАФИЯ

МОСКВА
Юриспруденция
2015

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF STATE AND LAW

Elvira Talapina

PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE
INFORMATION SOCIETY
LEGAL ASPECT

MONOGRAPH

MOSCOW
Jurisprudence
2015

ACADÉMIE DES SCIENCES DE RUSSIE
L'INSTITUT DE L'ÉTAT ET DU DROIT

Elvira Talapina

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DANS LA SOCIÉTÉ
DE L'INFORMATION
L'ASPECT JURIDIQUE

MONOGRAPHIE

MOSCOU
Jurisprudence
2015

УДК 342/351(035.3)

ББК 67.401

T16

Эльвира Владимировна Талапина – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, член Общества сравнительного законодательства, доктор права (Франция).

Талапина Э.В.

T16 Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 192 с.

ISBN 978-5-9516-0714-0

В монографии рассматриваются актуальные вопросы трансформации государственного управления под влиянием информационно-коммуникационных технологий. Предоставление государственных услуг, право на информацию в эпоху глобализации и Интернета, транспарентность, противодействие коррупции и иные характеристики информационного общества анализируются с точки зрения правовой теории, изменений законодательства и судебной практики.

In this monograph topical issues of Public Administration transformation under the influence of information and communication technologies are considered. Procedures of Public Services, the right to information in a globalizing world and in the Internet era, transparency, anticorruption practices and other characteristics of the information society are analyzed from the point of view of the theory of law, legislation's changes and judicial practice.

L'auteur de cette monographie examine les questions d'actualité de la transformation de l'administration publique sous l'influence des technologies de l'information et de la communication. La fourniture des services publics, le droit à l'information dans les conditions de la globalisation et à l'époque de l'Internet, la transparence, la lutte contre la corruption et les autres caractéristiques de la société de l'information sont analysées du point de vue de la théorie du droit, de changements législatives et de la jurisprudence.

УДК 342/351(035.3)

ББК 67.401

ISBN 978-5-9516-0714-0



9 785951 607140 >

ISBN 978-5-9516-0714-0

© Талапина Э.В., 2015

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
Глава 1. СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ХАРАКТЕРИСТИКИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ	9
Факторы влияния на современное государство	9
От государственного управления к государственному менеджменту	13
Что такое хорошее государственное управление?	17
Глава 2. ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ	24
Административные реформы в современном мире	24
Административная реформа в России в условиях информатизации	27
Электронное правительство: возможности и сложности правового регулирования	33
Электронное правительство или электронное государственное управление?	40
Глава 3. ПРОЦЕДУРЫ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	43
Импорт концепции «сервисного государства»	43
Российская правовая доктрина публичных услуг	45
Нормативное регулирование предоставления государственных услуг в РФ.	50
Оказание государственных услуг частными субъектами	55
Электронизация государственных услуг	64
Глава 4. ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	70
Право на информацию: эволюция понятия и феномена	70
Электронный формат предоставления информации о деятельности органов публичной власти	80
Право на информацию в контексте основных прав и свобод человека.	84
Информационные права и Интернет.	88
Гражданин и «открытое правительство»	94

Глава 5. ОГРАНИЧЕНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ: НОРМАТИВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА	105
Доступ к информации в европейской судебной практике	106
Правовые пределы ограничения доступа к информации	108
Защита персональных данных	113
Возможности отказа в предоставлении информации	115
Доступ к экологической информации	121
Глава 6. ОПТИМИЗАЦИЯ ДОСТУПА К ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ	124
Электронное опубликование нормативных актов России	124
Зарубежный опыт электронного опубликования нормативных актов	131
Глава 7. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ – НОВЫЙ ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	142
Понятие и значение принципов в праве	142
Принцип информационной открытости (транспарентности) государственного управления	149
Принцип транспарентности сквозь призму европейского и евразийского опыта	160
Транспарентность в российском публичном праве	162
Глава 8. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	164
Противодействие коррупции: нормативный формат	164
Транспарентность государственного управления как превентивная антикоррупционная мера	167
Антикоррупционный информационный стандарт	168
Антикоррупционная экспертиза и повышение качества правовой информации	175
Административное усмотрение и проблема коррупциогенности	179
Перспективы применения антикоррупционной экспертизы	183
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	187

CONTENTS

INTRODUCTION	7
Chapter 1. PUBLIC ADMINISTRATION TODAY: CHARACTERISTICS AND TENDENCIES OF DEVELOPMENT.	9
Factors influencing the modern State	9
From Public Administration to Public Management	13
What is it – Good Public Governance?	17
Chapter 2. INFORMATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE REFORM	24
Administrative reforms in the modern world	24
Administrative reform in Russia in conditions of informatization	27
E-Government: opportunities and difficulties of legal regulation	33
E-Government or Public E-Governance?	40
Chapter 3. PROCEDURES OF PUBLICS SERVICES	43
Import of the concept of «Service State»	43
Russian legal doctrine of «State and Municipal services»	45
Legal regulation of Publics Services in the Russian Federation	50
Private actors rendering Publics Services	55
Electronization of Publics Services	64
Chapter 4. RIGHT TO INFORMATION IN A GLOBALIZING WORLD	70
Right to information: concept and evolution of the phenomenon	70
Electronic access to information about public power functioning	80
Right to information in the context of Human Rights	84
Information rights and Internet	88
Citizen and «open government»	94
Chapter 5. RESTRICTIONS ON ACCESS TO INFORMATION: LEGAL ASPECT AND JURISPRUDENCE	105
The access to information in European jurisprudence	106
Legal limits of the restrictions on access to information	108
Protection of the personal data	113
Reasons of refusal to provide information	115
Access to ecological information	121
Chapter 6. OPTIMIZATION OF THE ACCESS TO LEGAL INFORMATION IN A DIGITAL ERA	124
Electronic publication of legislation in Russia	124
Foreign experience of electronic publication of legislation	131
Chapter 7. TRANSPARENCY AS A NEW PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION	142
Concept and value of the principles of law	142
Principle of information openness (transparency) in Public Administration	149
The principle of transparency through a prism of European and Eurasian tradition	160
Transparency in Russian public law	162
Chapter 8. TRANSPARENCY AS BASIC MEANS TO COUNTERACT CORRUPTION	164
Legal component of anti-corruption	164
Transparency of Public Administration as preventive anti-corruption measure	167
Anti-corruption information standard	168
Anti-corruption expertise and quality of legal information	175
Administrative discretion and the corruption risk assessment problem	179
Prospects of anti-corruption expertise application	183
CONCLUSION	187

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
Chapitre 1. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MODERNE: LES CARACTÉRISTIQUES ET LES TENDANCES DU DÉVELOPPEMENT	9
Les facteurs influençant l'État moderne	9
De l'administration publique au management public	13
Qu'est-ce que c'est – une bonne administration?	17
Chapitre 2. LES ASPECTS JURIDIQUES D'INFORMATION DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE	24
Les réformes administratives dans le monde contemporain	24
La réforme administrative en Russie dans les conditions de l'informatisation	27
L'administration électronique: les possibilités et les complexités de réglementation	33
L'administration électronique ou la gouvernance électronique?	40
Chapitre 3. LES PROCÉDURES DE LA FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS	43
L'emprunt d'un concept de l'«État prestataire de services»	43
La doctrine juridique russe de «services accordés par l'Etat»	45
La réglementation de la fourniture des services publics en Russie	50
La prestation de services publics par les personnes privées	55
L'électronisation des services publics	64
Chapitre 4. LE DROIT À L'INFORMATION DANS LES CONDITIONS DE LA GLOBALISATION	70
Le droit à l'information: l'évolution de la notion et du phénomène	70
Le format électronique pour l'accès à l'information sur l'activité des organismes du pouvoir public	80
Le droit à l'information dans le contexte de droits fondamentaux	84
Les droits d'information et l'Internet	88
Le citoyen et le «gouvernement ouvert»	94
Chapitre 5. LA RESTRICTION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION: LES POSSIBILITÉS NORMATIVES ET LA JURISPRUDENCE	105
L'accès à l'information dans la jurisprudence européenne	106
Les limites juridiques de la restriction de l'accès à l'information	108
La protection des données personnelles	113
Les possibilités du refus à l'accès à l'information	115
L'accès à l'information écologique	121
Chapitre 6. L'OPTIMISATION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION JURIDIQUE À L'ÈRE NUMÉRIQUE	124
La publication électronique des actes normatifs en Russie	124
L'expérience étrangère de la publication électronique	131
Chapitre 7. LA TRANSPARENCE COMME UN NOUVEAU PRINCIPE DE GOUVERNANCE PUBLIQUE	142
La signification et l'importance de principes du droit	142
Le principe d'ouverture d'information (transparence) dans l'administration publique	149
Le principe de transparence à travers le prisme de l'expérience européenne et eurasienne	160
La transparence dans le droit public russe	162
Chapitre 8. LA TRANSPARENCE COMME UNE BASE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	164
La lutte contre la corruption: le format normatif	164
La transparence de l'administration publique comme une mesure préventive de lutte contre la corruption	167
Le standard informatique de lutte contre la corruption	168
L'expertise «anticorruption» et la qualité de l'information juridique	175
Le pouvoir discrétionnaire et le problème de corruption	179
Les perspectives de l'expertise «anticorruption»	183
CONCLUSION	187