

СМИ И ВЛАСТЬ

М.Н. АФАНАСЬЕВ

Императив постиндустриальной демократии – информационная открытость власти

Законодательное закрепление права на доступ к официальной информации – мировая тенденция, охватившая Европу, Северную и Южную Америку, Австралию, Азию, Африку и Океанию. Около 70 стран уже приняли и в 50 странах разрабатываются соответствующие законы. Действительная приверженность декларируемым правовым принципам и общественная польза от этих установлений, конечно, в разных местах сильно отличаются. Однако полезных результатов уже немало, причем добиваются их не только граждане развитых демократических стран. В мировом обзоре общественной организации “Privacy International” приведены примеры, касающиеся повседневной жизни самых разных людей в самых разных странах. Так, благодаря действию законов о доступе к информации в Индии были вскрыты злоупотребления и внесены изменения в государственную систему продовольственного обеспечения бедных; в Таиланде опубликование по запросу родителей действительных результатов экзаменов в элитной государственной школе привело к политическому скандалу и улучшению контроля в этой сфере; в ЮАР миноритарные акционеры получили доступ к информации о деятельности публичных компаний (см. [Банисар, 2006]).

Специальный докладчик ООН о свободе убеждений и самовыражения, представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по свободе СМИ и Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по свободе самовыражения в совместной Декларации в 2004 г. призвали все государства принять законы о свободе информации. Такие международные организации, как Британское Содружество наций, Организация американских государств и Совет Европы, разработали соответствующие рекомендации и типовые законопроекты. В сентябре 2003 г. Совет Европы принял решение, на основе которого был разработан первый международный договор по доступу к информации, а в июне 2009 г. открыта для подписания европейская Конвенция о доступе к официальным документам. Даже в Китае, который принято рассматривать как страну, проводящую авторитарную модернизацию, в регионах Гуанчжоу и Шанхай введены в действие местные законы о свободе информации в качестве мер по борьбе с коррупцией. А в Сянгане (бывшем Гонконге) сохранилась практика, существовавшая до его воссоединения с Китаем. Это замечательный пример синтеза конфуцианской традиции просвещенной бюрократии с современным пониманием общественного блага и участия.

Описывая поистине общемировое движение к закреплению права на информацию, автор обзора “Privacy International” Д. Банисар отмечает, что развитие прозрачности – ответ на требования общественных организаций, средств массовой информации и международных кредиторов. Но почему эти требования становятся все более настой-

чивыми? Конечно, в таких странах, как Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания, США, Франция, Нидерланды, и в главных странах Британского Содружества (Великобритании, Канаде, Австралии и Новой Зеландии), где движение к свободе информации получило во второй половине XX в. новый импульс, общественные организации и СМИ довольно влиятельны. Однако их влияние на власть не стоит мифологизировать, к тому же речь идет не о корпоративном лоббизме, а о гражданском давлении. Чтобы политики и бюрократы в разных странах услышали и начали удовлетворять требования активистов по доступу к официальной информации, они должны были приобрести популярность и влияние в обществе, получить поддержку значительного числа избирателей. Произошло это не так давно. Борьба за широкий доступ к официальной информации – современная тенденция, проявившаяся и набравшая силу на временном отрезке, не превышающем несколько последних десятилетий.

Конечно, эксперты и активисты движения за право на информацию ссылаются на авторитетные правовые источники, имеющие более длительную традицию. Так, закон Швеции “О свободе прессы” 1766 г. закрепил принцип открытости правительственных документов для общества. В Декларации независимости США 1776 г. открытость правительства и его заседаний рассматривалась как норма, обеспечивающая свободу и демократическую деятельность граждан. Французская Декларация о правах человека и гражданина 1789 г. провозгласила право граждан “знать, на какие цели расходуются бюджетные средства”, а Декларация прав человека, принятая в 1795 г. в Нидерландах, предусматривала право “требовать от любого должностного лица государственной администрации отчета и оправдания своего поведения”. Принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. Всеобщая Декларация прав человека призывает (ст. 19) обеспечить право всех людей на поиск и получение информации. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы в 1950 г., провозгласила право каждого свободно выражать свое мнение, включая свободу получать и распространять информацию (ст. 10). Указанные источники действительно имеют фундаментальное значение, но, строго говоря, составляют не столько историю, сколько предысторию вопроса. Право на доступ каждого к информации государственной власти и государственного сектора основано на приведенных базовых принципах, но не выводится из них прямо и непосредственно. Например, п. 1 ст. 10 Европейской конвенции о правах человека гласит: “Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ”. Неудивительно, что Европейский суд по правам человека до сих пор отказывался признавать право на доступ к информации в рамках данного установления, ибо такое право в нем не зафиксировано. Суды национальных государств в этом отношении выступали не менее консервативно. Потому и понадобились новые национальные законы и конституционные поправки, специальные толкования Всеобщей Декларации прав человека, международные конвенции и рекомендации, посвященные именно доступу к официальной информации. Переход с позиции свободы слова, поиска и распространения информации на позицию гарантированного доступа к официальной информации носит не количественный, а *качественный* характер.

Новый концептуальный подход очень точно выразил лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц: “Одно из важнейших положений современной теории информации состоит в том, что информация является общественным товаром... Как и в случае с другими общественными товарами, важная роль в предоставлении информации принадлежит государству” [Стиглиц, 2005, с. 35]. Право на доступ к официальным документам связано со свободой слова и печати, но оно во многом от нее отличается – как по правовым положениям, так и по теоретическому основанию. Если свобода печати традиционно определяется как отсутствие законодательных ограничений на право получать и сообщать информацию, то право на доступ к официальным документам закреплено законом и подлежит выполнению органами государственной власти (см. [Майкл, 1997]). Ни концептуальной установки “информация – общественный товар”, ни общего “права знать” без обоснования причин интереса, ни практики

широкого доступа к правительственной информации – до недавнего времени не было. И до поры это совсем не вызывало ощущения дефицита демократии и протестной гражданской мобилизации. А потом стало вызывать. Что же изменилось?

В 1830-х гг. в. А. Токвиль предсказал демократии большое будущее, и его прогноз подтвердился настолько, что к концу XX в. Ф. Фукуяма провозгласил окончательную всемирно-историческую победу демократии. Со временем появился совсем иной диагноз: сегодняшний системный кризис – финал современной миросистемы, которая отнюдь не была демократической или эгалитарной (И. Валлерстайн). Действительно, XX век стал эпохой небывалого расширения демократии и в то же время эпохой ее кризиса. И дело не только в том, что наступления чередуются с отступлениями, победы – с поражениями. Главное в другом: сосчитанные С. Хантингтоном волны демократизации обозначают скачки в мировом распространении демократии, однако ни победы над “империями зла”, ни тем более превращение демократии в глобальный дресс-код не спасли ее от спирали кризисов, причем не только на периферии, но и в самих центрах евроатлантической цивилизации.

Через столетие после Токвиля уже не грядущий, а наступивший мировой прилив демократии констатировал Х. Ортега-и-Гассет. За те сто лет, что разделяют этих двух великих мыслителей, понятие “демократия” разнонаправленными усилиями либералов и марксистов-ленинцев было отделено от эгалитаризма. Поэтому для негативно-тревожного определения социального мейнстрима Ортега-и-Гассет использовал свое знаменитое феноменологическое “восстание масс”, в котором он усматривал, помимо прочего, угрозу для либеральной демократии. Последнюю, чтобы не запутаться, лучше назвать республикой. Ведь можно, подобно Ортега-и-Гассету, быть убежденным республиканцем и притом совсем не демократом. Называя ценовые республики XIX в. демократиями, мы задним числом подновляем историю. Ортега-и-Гассет описывал как раз переход от республики как общего дела либеральной аристократии к массовой демократии и указывал на культурные и политические риски такого перехода. Т.е. это была либеральная критика демократизации, критика своевременная и глубокая.

Тоталитарные искушения и уклонения демократии – отнюдь не только исторический, а всегда актуальный политический сюжет, поскольку, где больше крутых поворотов истории – позади или впереди – вопрос открытый. В случаях ускоренной модернизации со сломом традиционных структур и обычаев (тем более, когда местные традиции далеки от эгалитаризма и демократии) высоки угрозы “оборачивания” социализма и народничества в насилие и растрачивающую человеческий потенциал диктатуру. Но риски вырождения присущи любым, в том числе вполне устоявшимся и благополучным демократиям. Наглядно и доходчиво об этом сказал Р. Даль, сформулировав закон соотношения времени и численности: “...чем большее количество граждан входит в состав политической единицы, тем меньше степень непосредственного участия этих граждан в принятии решений, касающихся управления государством, и тем больше прав они должны делегировать своим представителям” [Даль, 2000, с. 108]. Политическая математика Даля говорит о том же, о чем сообщала историческая феноменология Ортеги-и-Гассета: переход к массовой демократии с всеобщим избирательным правом сам по себе не уменьшает, а увеличивает опасность вырождения республики. И эта опасность остается всегда, будучи не внешней, а внутренней угрозой, порождаемой самой массовой демократией.

Итак, формальные цензы отменены, но большое политическое пространство и массовая численность электората сами по себе ограничивают реальное участие всех граждан в государственных делах, не говоря о разнице в доходах, образовании и образе жизни. Снижение имущественного разрыва между верхними и нижними социальными стратами, повышение общего уровня образования и культуры способствуют развитию подлинной демократии. Однако старые и новые социальные разрывы, неформальные политические ограничения, а также неустраняемая обременительность личного политического участия, которое никогда не было и не будет желательным для всех, воспроизводят постоянные риски демократического вырождения или/и олигархизации республики. Кроме того, следствием эгалитарной демократизации и неразрывно связанного с нею государственного регулирования выступает разрастание и усиление

ние государства. То есть в больших современных демократиях граждане делегируют своим политическим представителям и бюрократии большие полномочия, а в это же время растет ресурсный вес и социально-экономическая значимость этих публичных полномочий. Результатом демократического социального проекта стало всемогущее государство, создающее и перераспределяющее небывало высокую долю ВВП.

Такое государство внушает опасения и либеральным аристократам, обвиняющим власть в заигрывании с непросветленной энергией толп, и левым демократам, постоянно обличающим сговор и сращивание государства с крупным капиталом, а то и превращение самого государства в эксплуатирующий нацию бюрократический капитал. И у тех, и у других есть своя правда. Не следует упускать из виду и того, что обе правды, превращенные в соответствующие идеологии, часто используют для продвижения своих интересов конкурирующие фракции правящего класса, которые можно идентифицировать как “демократическую” (“социалистическую”) бюрократию и “либеральную” буржуазию. Обе фракции заинтересованы в максимизации подконтрольных им ресурсов и в соответствующих, определяемых государством, условиях создания-распределения богатств. При этом обе фракции естественно апеллируют к общему благу. На самом деле общество может как выиграть, так и проиграть при успехе любой из конкурирующих элитных фракций.

Разрешение социального вопроса в государстве всеобщего благосостояния, политическим условием и форматом которого стала массовая демократия с всеобщим избирательным правом, то есть завершенность, исчерпанность социал-демократического проекта оказались не чем иным, как фактором нового кризиса демократии. Гражданские права были даны пролетариату, женщинам, иммигрантам; социальное демократическое государство было построено – и оказалось насквозь буржуазным и бюрократическим! Массовые волнения 1968 г. своим универсальным нонконформизмом уравнивали противоборствующие мировые системы “капитализма” и “социализма”, которые казались теперь лишь разновидностями несвободы. Идеи больших структурных проектов, легитимировавшие коммунистические и демократические государства, если не рухнули, то просели. А новых структурных идей не возникло. Появившиеся с тех пор “актуальные” политические проекты пользовались прежними идеологиями с приставками “нео” и “пост”, но одухотворялись уже не ими, а личной харизмой премьеров, полевых командиров и PR-менеджеров. На символическом знамени “иного мира”, поднятом в 1968 г., место “правильных” социальных структур заняла свобода индивидуального самовыражения. В моду вошли сетевые метафоры новых левых и “невидимая рука рынка” либеральных фундаменталистов.

На новые вызовы либеральная идеология и наука ответили постулированием новых социокультурных основ “настоящей” демократии: теперь речь идет главным образом о таких постмодернистских “китах”, как индивидуализм, мультикультурализм и толерантность (Р. Инглхарт). Эти ответы важны, но поскольку они недооценивают и не компенсируют угрожающе растущих дефицитов – ответственности, самоограничения и солидарности, – возможность укрепить на их основе демократию выглядит сомнительной. Эгоцентризм свободных самоценных личностей немногим лучше эгоизма конформистов и также способствует размыванию общественного капитала (Р. Патнэм), на котором зиждилась и зиждется демократия. Одно из проявлений этой фундаментальной тенденции, скорость, обратимость и последствие которой пока не вполне ясны, – кризис массовых идеологических партий. Привычные политические организации индустриальной эпохи с большой бюрократией и кадрами активистов на местах, проецирующие идеологическую идентичность на протопартийные массы и мобилизующие их электоральную боеготовность, уходят в прошлое. На смену им приходят гибкие, мутирующие от выборов к выборам электоральные предприятия по “продаже” имиджей политических лидеров. Эта новая модель электоральных предприятий строится по той же организационной схеме, что и любые другие рекламные кампании: партийное PR-бюро – средства массовой коммуникации и платные распространители – массовая аудитория. Выстраиваемое по такой модели политическое представительство уже называли *аудиторной демократией*.

Переход к аудиторной демократии аккумулирует целый ряд политических изменений и проблем. Во-первых, завершенность проекта созидания социального государства, “засыпание” больших идеологий обернулись утратой ясной политической повестки, которая была необходимым условием мотивации, ориентации и мобилизации массового участия в политике. Во-вторых, усложнение государственного регулирования и управления ведет к специализации и профессионализации политических дискуссий. Вчера были понятные избирателям “за” и “против” создания систем всеобщего медицинского и пенсионного страхования, а сегодня дебаты о реформировании этих систем идут по принципу “два эксперта–три мнения”. В-третьих, склеротическое одряхление массовых идеологических партий означает, в том числе, разрушение институтов, обеспечивавших массовую информированность и политизацию сознания избирателей. В-четвертых, беспартийные средства массовой информации, которые играют ключевую роль в сегодняшних избирательных кампаниях, оказываются чрезвычайно зависимыми от денег, инвестируемых политическими предпринимателями. Т.о. политическая конкуренция превращается в гонку PR-бюджетов. К тому же наиболее ходовые медийные форматы – реклама и шоу – нацелены не столько на объективное информирование избирателей и неангажированную экспертизу политических программ, сколько на продажу политического товара и манипуляцию общественным мнением. Так что новый, постиндустриальный тип политических коммуникаций, красиво именуемый аудиторной демократией, не только не гарантирует эмансипацию разума и гражданской воли избирателей, но и связан с серьезными социальными-политическими рисками. Описываемый сдвиг бросает вызов соблюдению по меньшей мере двух из пяти выделенных Далем критериев демократического процесса¹: *понимание, основанное на информированности и контроль граждан над повесткой дня сегодня* поставлены под вопрос. Нужно отдавать себе отчет в том, что при несоблюдении этих критериев публичная политика деградирует; наглядный пример – “берлусконизация” Италии, идущая одновременно и “сверху”, и “снизу” (см. [Левин, 2009]).

Совершенно очевидно, что в условиях значительного снижения доверия к политическим партиям и средствам массовой информации особую актуальность приобретает вопрос о свободном индивидуальном доступе к правительственным документам и официальной информации. Это обстоятельство можно назвать фактором *негативной актуализации*. Гарантии широкого доступа к правительственной информации, свободы ее толкования, распространения и обсуждения сегодня выступают важной страховкой от высокотехнологичных практик манипуляции общественным мнением, абсолютно необходимым условием понимания, основанного на информированности, и контроля граждан над сложной повесткой дня в государстве всеобщего перераспределения.

Интерес к правительственным документам, готовность их рассматривать и использовать предполагают определенный уровень образования у потребителей информации. Не следует преуменьшать компетентность простых, в том числе и не очень образованных, людей в тех вопросах, в которых они действительно лично заинтересованы. Но чаще запрашивают официальную информацию более квалифицированные, более интеллектуально и психологически самостоятельные потребители. Поэтому институт доступа к этой информации наиболее актуален и востребован в обществах с достаточно высоким уровнем общего образования и достаточно широким средним классом, который и есть главный интересант, носитель социального запроса на прозрачность органов власти и на доступ к находящейся в их распоряжении информации. Именно становление “глобального города” и выход на первые позиции в современной миросистеме новых образованных городских средних классов (символической вехой этого макросоциального сдвига выступает тот же 1968 г.) стали фактором *социальной актуализации* права на доступ к информации в современном смысле слова.

Образованная и созидательная среда “глобального города” смогла пойти дальше агрессивного индивидуализма, субкультурного самолюбования и левацких мани-

¹ Даль выделяет следующие пять критериев демократического процесса: эффективное участие; равное голосование; понимание, основанное на информированности; контроль над повесткой дня; включенность в жизнь общества [Даль, 2000].

фестов. Если попробовать выделить самое главное в стратегическом креативе, наработанном за последние десятилетия, и составить из этого программу актуальных социальных преобразований, то в ней окажутся две сверхзадачи. И, как увидим, важнейшим инструментом при реализации обеих сверхзадач становится широкий доступ к официальной информации. Роль, отводимая данному институту в контексте великих реформ, – фактор его *стратегической* актуализации.

Сверхзадача номер один – повышение качества публичных услуг, обеспечиваемое ответственностью их поставщиков перед потребителями. Это подчеркнуто неидеологический, хозяйственно-рыночный императив лег в основу целого пула программ, инициатив, экспериментов и новых практик, появившихся в развитых странах и получивших обобщенное название административных реформ. Новую “демократию потребителей”, конечно, не стоит рассматривать в качестве вершины социального развития, но она доказала свою адекватность и актуальность в условиях постмодерна с его доминирующим индивидуализмом и размыванием общественного капитала. Административные реформы с опорой на демократию потребителей уже записали на свой счет целый ряд полезных управленческих инноваций и общественных достижений. Глобальный финансовый кризис и требования развивать национальные и международные регуляторные институты делают проблематику и опыт административных реформ особенно актуальными.

Именно в контексте идеологии и практики административных реформ с особой силой зазвучал императив “транспарентности” власти и доступа потребителей к информации. Действительно, если мы хотим реально повысить эффективность публичных учреждений, необходимо максимально тесно завязать оценку работы этих учреждений и их финансирование на выбор и мнение потребителей публичных услуг. Необходимое условие обеспечения такой “власти потребителя” – широкий доступ граждан к информации о деятельности органов публичной власти и государственных учреждений. Таким образом, информационная открытость власти выступает одновременно задачей и средством административной реформы, нацеленной на создание эффективного государства. Эффективного – значит, открытого.

Главная социальная дисфункция государства с точки зрения потребителя – коррупция. Сейчас проблема коррупции становится глобальным вызовом. Характерно, что центральное место в отвечающих на этот вызов реформаторских стратегиях и практиках занимает институт доступа к официальным документам и информации. Так, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией (утверждена Генеральной Ассамблеей ООН в октябре 2003 г., принята в декабре 2005 г. после ее ратификации тридцатью странами) рекомендует государствам принимать меры, направленные на улучшение доступа общественности к информации. Статья 10 Конвенции называется “Публичная ответственность” и предлагает каждому государству-участнику принять меры, усиливающие прозрачность в его публичной администрации. Статья 13 называется “Участие общества” и предлагает содействовать участию в предупреждении коррупции и борьбе с ней отдельных лиц, групп, общественных организаций, укреплять такое участие посредством усиления прозрачности, вовлечения населения в процессы принятия решений и обеспечения для него эффективного доступа к информации.

Сверхзадача номер два – всеобщее устойчивое развитие, предполагающее социальную и экологическую ответственность корпораций, государств, международных организаций. Характерно, что общая экологическая озабоченность людей в разных странах и экологические движения дали мощный импульс становлению и развитию института доступа к информации. После трагедии в Бхопале (в декабре 1984 г. погибло 2400 человек в результате инцидента на филиале американской компании в Индии) Конгресс США принял в 1986 г. Акт о планировании опасности и праве общества знать (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act). Акт учредил Реестр ядовитых утечек (Toxics Release Inventory, TRI) и обязал государственные и частные организации предоставлять отчетность обо всех промышленных утечках опасных веществ. Информация TRI доступна в Интернете: через базу данных www.epa.gov/tri, которую ведет федеральное Агентство защиты окружающей среды (Federal

Environmental Protection Agency, EPA), а также через сеть неправительственных организаций и их вебсайты (www.scorecard.org и www.rtknet.org). Общественное внимание к TRI изменило поведение фирм – источников риска².

В 1992 г. Конференция ООН в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли) приняла Декларацию Рио об окружающей среде и развитии, которая зафиксировала в том числе, что государства должны содействовать и поощрять осведомленность и участие общественности посредством обеспечения широкого доступа к информации (Принцип 10). В 1998 г. была принята и в 2001 г. вступила в силу Конвенция Европейской экономической комиссии ООН “О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды” (Орхусская Конвенция). Статья 4 Конвенции требует от государств-участников принять и ввести в действие законы, позволяющие гражданам запрашивать информацию (включая документы) об окружающей среде, которая находится в распоряжении правительственных органов.

Еще одним – *технологическим* – фактором актуализации вопроса о широком доступе к официальной информации стало взрывное развитие информационных технологий. Электронный формат документов позволяет сохранять больше информации и значительно облегчает копирование документов для предоставления их по запросам потребителей. Интернет дает возможность все более широкому кругу потребителей знакомиться с информацией, опубликованной на официальных вебсайтах. Запрос на информацию, сделанный через электронную почту, экономит время потребителя и тех должностных лиц, которые должны предоставить информацию. Во многих странах получили распространение и постоянно развиваются практики предоставления правительственных услуг *on line*. Эти практики, нацеленные на упрощение административных процедур и облегчение публичного доступа к компетентным органам, принято называть “электронным правительством”. Важной частью “электронного правительства”, безусловно, должно быть обеспечение доступа к официальной информации посредством официальных вебсайтов, “электронных читальных залов” и ответов на запросы потребителей по электронной почте.

Итак, институт доступа к официальной информации появился как ответ на критику современного национального государства и международных организаций за недостаток демократии. Доступ к информации – необходимая обеспечительная мера при решении следующих макросоциальных задач: обеспечение личной свободы, социальных и гражданских прав людей в условиях концентрации колоссальной власти и возможностей манипулировать общественным мнением у государственных структур и олигополий; повышение социальной эффективности органов публичной власти и управления, борьба с коррупцией; экологическая ответственность государств и бизнеса.

Другими словами, доступ к официальной информации – ключевая точка социальной “акупунктуры” современного мира и одно из условий его цивилизованного развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Банисар Д. Отчет “Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире”. Проект “Свобода информации” 2006 г. организации “Privacy International” (<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>).

Даль Р. О демократии. М., 2000.

Левин И.Б. В урнах – пепел демократии? // *Полития*. 2009 № 2.

Майкл Дж. Открытое правительство или как достичь свободы официальной информации (<http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>).

Стиллиц Дж. Прозрачность правительства // *Право на свободу слова. Роль СМИ в экономическом развитии*. М., 2005.

© М. Афанасьев, 2010

² За 10 лет доля 260 известных канцерогенов по производствам, отчитывающимся в TRI, утечки снизилась на 42%, а в Калифорнии, принявшей дополнительное информационное регулирование, – на 85%.