

Право на доступ к публичной информации как условие развития транспарентности государства

(материалы круглого стола
XI Международной научной
конференции по проблемам
развития экономики
и общества, Государственный
университет — Высшая школа
экономики, 2010 г.)

Вопросы транспарентности стали особенно актуальными на современном этапе развития конституционного государства. Это понятие разрабатывается разными социальными науками и имеет много определений. В современном законодательстве оно определяется как принцип. Развитие законодательства, обеспечивающего доступ к информации, выступает важным условием обеспечения развития транспарентности государственных органов.

Ключевые слова: транспарентность; доступ к информации; механизм защиты права на доступ к информации; конституционное государство

Богдановская И.Ю. (доктор юридических наук, профессор, Государственный университет — Высшая школа экономики). Конституционное демократическое государство основывается на широком участии народа в системе управления. Доступ к информации государственных органов, других структур, наделенных государственно-властными полномочиями, органов местного самоуправления расширяет возможность общественного участия в управлении, становится неотъемлемой частью демократического правления, позволяет гражданам в большей степени принимать осознанное решение, основанное на разнообразной информации.

Идеи доступа к информации на этапе формирования конституционного государства не всегда встречали поддержку со стороны государственных органов. Госу-

дарство далеко не всегда заинтересовано в открытости. Как отмечал еще Макс Вебер, оно тяготеет к секретности, причины которой в природе бюрократии — быть тайной.

Переход к открытому государству стал наиболее ярко проявляться в период социального государства и перешел в активную фазу при переходе к постиндустриальному развитию.

Современное общество заинтересовано в развитии транспарентности и открытости государственного управления. Широкий доступ граждан к информации о государственных органах расширяет возможности оценивать их деятельность.

Особый интерес к транспарентности проявляет бизнес. Открытость государства стала неотъемлемым условием принятия решений о внедрении инвестиций. Для инвесторов оценка политики, программ, правовых норм государства важна при окончательном принятии решений. Требование транспарентности государственных органов стало условием инвестиций в современной неолиберальной торговой политике.

Развитие транспарентности становится условием экономического прорыва. Глобальная экономика, конкуренция способствовали тому, чтобы государства демонстрировали открытость. Наиболее открытые государства отличаются высоким уровнем развития законодательства о доступе к информации, телекоммуникационными структурами, развитым «электронным правительством».

Транспарентность защищается и мировым сообществом, что наиболее ярко иллюстрирует ее роль в сфере борьбы с коррупцией, создает условия для реализации социальной справедливости.

В настоящее время отмечаются попытки общетеоретического осмысления категории транспарентности. Широкое внедрение транспарентности привело к тому, что она стала объектом исследования ряда социальных наук, в том числе и правовой. Методы, применяемые смежными науками, обеспечили разносторонний подход к данной категории.

Социологический подход определяет транспарентность как степень, в которой информация доступна аутсайдерам (лицам, не входящим в данную структуру). Доступ к информации дает им возможность участвовать в вынесении решений и (или) получать доступ к решениям, вынесенным инсайдерами, иметь информированный голос в процессе принятия решений. Такое определение связано с тем, что транспарентность рассматривается в непосредственной связи с процессом принятия решений и теми социальными явлениями, которые, благодаря внедрению транспарентности, получили новое развитие.

Термин «транспарентность» сравнительно недавно приобретает правовой характер. Он тесно связан с идеей открытого управления. По сути, транспарентность раскрывается через публичность, открытость, доступ к информации. Последний выступает одним из средств обеспечения транспарентности. Однако правовая доктрина не вносит ясности. Как правовая категория транспарентность далеко не всегда имеет четкое определение. В отдельных национальных юрисдикциях она получает законодательное закрепление.

В зарубежных правовых актах транспарентность определяется как принцип права. Он определяет развитие судебной практики, которая, в свою очередь, развивает его содержание.

Законодательство о доступе (свободе) информации обеспечивает прозрачность государственных органов, создает условия для выявления публичного интереса. Несмотря на то что значение доступа к информации осознавалось еще на этапе становления конституционного государства и первые законодательные попытки его урегулирования относятся к данному периоду, активное нормотворчество в данной сфере началось уже в условиях социального государства во второй половине XX в. Причина заключается в том, что право на доступ к информации по своей природе ближе ко второму поколению прав и свобод, реализация которых требует определенных позитивных действий со стороны государства.

Вместе с тем только государство, состоявшееся как конституционное, демократическое, правовое, социальное, способно создать механизм, обеспечивающий доступ к информации, в том числе о деятельности самих государственных органов.

Принятие законов о доступе к информации проходит под влиянием признания этого права на международном и конституционном уровне. Однако страны различаются в поиске национальных моделей. В ряде стран принятие законов связано с политическими и коррупционными скандалами, выявившими проблемы в государственном управлении и способствующими принятию новых законов или обновлению старых как одному из выходов из кризисной ситуации (Канада, Япония, США). Действующие законы о доступе к информации чрезвычайно разнообразны как по структуре, так и по подходам к регулированию, применяемой терминологии.

Практически во всех странах законы, обеспечивающие доступ к информации, во многом продолжают развиваться, дополняться, поскольку правовой механизм доступа еще до конца не выработан. Следует отметить, что за последние десятилетия произошли существенные изменения, расширяющие доступ информации (круг лиц, имеющих право доступа, объем открытой информации) и устанавливающие дополнительные гарантии права на информацию. Несмотря на активное законодательство в сфере доступа к информации, целый ряд проблем остается нерешенным. В ряде стран законы действуют, но не применяются, в других — устанавливают излишне много ограничений, в третьих — уже требуют ревизии, так как они устарели в условиях развития информационных технологий. В ряде стран продолжают действовать не законы, а подзаконные акты, устанавливающие, как правило, ограниченный доступ к информации. Тем не менее ряд юристов отмечают существенные сдвиги в демократических процессах, которым способствовала практика применения законов о свободе информации.

Законы о доступе к информации, как правило, требуют определенной подготовки процедуры их реализации. Сами государственные органы должны перестроить свою деятельность, структуру, определить полномочия подразделений, назначить чиновников, в чьи обязанности будут входить вопросы предоставления информации, желательно провести курс повышения квалификации; принять локальные акты, пересмотреть систему документооборота и архивов, установить систему защиты персональных данных.

Россия прошла длительный путь, вырабатывая модель законодательного регулирования доступа к информации. Поиск такой модели начался в 90-е годы прошлого века, но получил окончательное законодательное выражение только в настоящее время.

Терещенко Л. К. (кандидат юридических наук, профессор, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законо-

дательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). Наибольший объем информации, представляющей интерес для общества, отдельных граждан и организаций, аккумулируется в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Не случайно идея транспарентности начала реализовываться практически во всех странах с исполнительной ветви власти. Повышение открытости органов исполнительной власти позволяет достичь сразу нескольких целей. Первая — сделать государство (в том числе и российское) более демократичным, информационно открытым и «прозрачным» для граждан. Вторая — повысить эффективность деятельности государственного аппарата. Ибо мировой опыт показывает, что непрозрачная, а следовательно, безответственная власть неэффективна. И наконец, третья — установление общественного контроля над властью. Только общественный контроль позволит повысить ответственность государственных и муниципальных служащих за свою деятельность, сделает более эффективной борьбу с коррупцией, растратами, злоупотреблением должностным положением.

Доступ к информации важен не только для граждан: не меньший интерес к открытости принятия решений проявляет и бизнес, которому исключительно важно своевременно получить информацию по широкому кругу вопросов: от проведения конкурсов по государственным и муниципальным заказам до информации о порядке и условиях получения лицензии, разрешения и т.п.

Государство обеспечивает прозрачность деятельности своих органов различными законодательными нормами. К ним относятся нормы о публичной отчетности органов государственной власти и муниципальных органов, принятие процедур и правил, позволяющих населению и бизнес-структурам получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений этими органами, в том числе о решениях, затрагивающих интересы тех или иных субъектов; упрощение административных процедур для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; опубликование информации, в том числе размещение ее в сети Интернет и др.

В России реализация права на получение достоверной информации рассматривается как одна из основных мер по предупреждению коррупции, которые предусмотрены Национальным планом противодействия коррупции от 31 июля 2008 г.¹ Правовые гарантии доступа к информации являются юридической основой системы антикоррупционного контроля за деятельностью государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества.

Действующий Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»² устанавливает в качестве одного из принципов регулирования открытый доступ к информации, открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации (ст. 3).

Открытость органов государственной и муниципальной власти, а следовательно, и информированность общества обеспечивается принятием законодательных актов о доступе к информации, предусматривающих механизмы подобного доступа.

¹ Российская газета. 2008. № 164. 5 авг.

² СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Законы о доступе к информации о деятельности государственных органов были приняты в последние годы и в определенной степени стали этапом на пути выработки национальной модели защиты права доступа к информации. Это Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³ и Федеральный закон РФ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Согласно ст. 2 указанного закона его действие распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем следует обратить внимание, что законодательство ряда стран, оперируя понятием «публичная администрация», расширяет круг структур, к информации которых доступ допустим. Это не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и государственные и муниципальные учреждения, юридические лица публичного права — все структуры, которые финансируются из государственного бюджета и выполняют публичные функции. Такой подход представляется более верным.

Развитие информационных технологий позволяет выстраивать отношения государства и общества на принципиально новом уровне. Информационные технологии дают возможность гражданам не только получать информацию, но и взаимодействовать с государственными структурами, получать государственные услуги в электронном виде.

Представляется, что сохранит значимость общее правило — открытость не может быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной. В рекомендации о доступе к официальным документам, принятой в 2002 г. Комитетом Министров Совета Европы, сформулирован основной принцип доступа: государство должно гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, которые находятся у публичных властей.

Афанасьева О.В. (кандидат политических наук, эксперт Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления). Новый Федеральный закон «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ⁴ (далее — Закон) по вопросу регламентации организационных и политических гарантий реализации права на доступ к информации предельно краток. В соответствии со ст. 24 контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители этих органов, а надзор обеспечивают органы прокуратуры. Решения и действия (бездействие) официальных органов и должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящие административные инстанции либо в суд. Минусы выбранной модели, где весь контроль, по сути, сводится к одностороннему, сугубо внутреннему административному рассмотрению, а внешне политически независимое рассмотрение жалоб заявителей ограничивается судом, столь очевидны, что ставят под вопрос эффективность всей созданной системы доступа к информации о деятельности публичных органов власти.

³ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ Там же.

Анализ зарубежных законодательных актов, регулирующих доступ к официальной информации, позволяет говорить об общей тенденции законодательного закрепления и усиления органов независимого контроля (надзора) за исполнением законодательства о доступе к информации. Обоснованность и определенность вводимых зарубежным законодателем правозащитных институтов проявляются в самой концепции законов о доступе к информации. В них предусматривается наличие соответствующих разделов, цельных и с точки зрения объема, и с позиции детальной регламентации правового статуса контрольно-надзорных органов, их полномочий, функций, процедур обжалования. По существу, это означает признание принципиальной важности специализированных институтов внесудебной защиты прав граждан в системе обеспечения доступа к официальной информации⁵.

Подобное утверждение никоим образом не умаляет роль судебного контроля в институциональной системе защиты доступа к информации. Безусловно, суды общей юрисдикции остаются центральными институтами защиты права на доступ к официальной информации. Тем не менее нельзя не учитывать объективные издержки рассмотрения дел в общих судах (по существу, медленной и дорогостоящей процедуры, малоэффективной для заявителя). В настоящее время включение в институциональную систему обеспечения доступа к официальной информации всяческих дополнительных, например, посреднических институтов внесудебного контроля, действующих в интересах заявителя, получает практически повсеместное распространение⁶.

Требование к государствам-участникам обеспечить право пользователя обратиться о пересмотре решения органа власти в независимый и беспристрастный орган, созданный на основе закона, содержит *Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам, открытая для подписания в июне 2009 г.* (далее — Конвенция). В Конвенции специально оговаривается, что процедура пересмотра должна быть оперативной и недорогой. С учетом специфики функционирования правовой системы Совета Европы следует учитывать, что требования Конвенции, по сути, представляют собой «европейские стандарты» обеспечения доступа к официальной информации. Государства-участники берут на себя обязательства по принятию необходимых мер в отношении своего национального законодательства для эффективной реализации положений, предусмотренных Конвенцией. Присоединение России к этой Конвенции (даже с ее минималистскими требованиями к процедуре пересмотра негативных решений по запросам на информацию) потребовало бы от российского законодателя дополнительного правового регулирования, обеспечивающего институциональный механизм защиты права на доступ к информации.

В связи с этим представляется необходимым остановиться на условиях работоспособности контрольно-надзорного института, от которого во многом зависит

⁵ Майкл Д. Открытое правительство, или Как достичь свободы официальной информации. URL: <http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>; Мендел Т. Свобода информации. Сравнительное правовое исследование. 2003 г. ЮНЕСКО. URL: http://www.unesco.kz/publications/ci/freed_inform_ru.doc

⁶ См., напр.: Банисар Д. Свобода информации в мире. 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире // Проект «Свобода информации» организации «Privacy International». 2006. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

успешность или безуспешность применения российского закона о доступе к информации. Ведь такой институт должен не только наличествовать, украшая собой чей-то «институциональный дизайн», но еще и работать.

При этом следует рассмотреть и понять две важные факторные связи (при их анализе нужен междисциплинарный подход). Первая — взаимосвязь *режима исключений* из доступа к информации (режим как законодательное закрепление исключений и применение их на практике) и *режима контроля и надзора* (режим как правовой статус, способ формирования надзорного органа, характер и объем полномочий, порядок рассмотрения споров, степень обязательности решений, фактическая работоспособность).

Любой национальный закон предусматривает исключения из доступа к информации. Так называемые абсолютные или квалифицированные исключения есть во всех национальных законах. Но если не все, то хотя бы часть исключений формулируется как правомочие (а не обязанность) государственного органа запрещать доступ ввиду вреда, который может причинить раскрытие таких сведений законным интересам государства, физических и юридических лиц («дискреционные» исключения). Чтобы такое право государственного органа не превратилось в произвол, его применение должно включать экспертизу общественного интереса, т.е. взвешивание действительной «меры вреда» и сравнение ее с общественной пользой от раскрытия информации исходя из приоритета общественного интереса в прозрачности и подотчетности власти.

Подобная экспертиза останется благим пожеланием, если она не будет институционально обеспечена. Экспертиза применения исключений не должна быть внутренним делом государственной администрации, это открытый процесс, в котором участвует сторона, уполномоченная представлять, защищать и отстаивать право на доступ к информации и общественный интерес в соблюдении этого права. Эта же сторона должна быть правомочна отстаивать вектор развития национально-го законодательства на все более широкое применение экспертизы общественного интереса за счет сокращения абсолютных исключений из доступа к информации.

Действительное положение вещей таково, что национальные законы о доступе к информации предусматривают большой объем абсолютных и очень большой объем дискреционных исключений⁷. Поэтому вопрос о существовании и работе

⁷ Например, Законом США «О свободе информации» (1966 г.) предусмотрены девять случаев дискреционных исключений: национальная безопасность, внутренние правила организации, информация, защищенная на основании других законов, деловая информация, внутренние и межведомственные рабочие записи учреждений, информация о частной жизни, документы правоохранительных органов, финансовые учреждения и информация о нефтяных скважинах. Широкий перечень дискреционных исключений содержит Закон Южной Кореи «О раскрытии информации органами государственной власти» (1996 г.), согласно которому не подлежат разглашению: тайны, защищенные другими законами; информация, раскрытие которой может нанести ущерб национальной безопасности, обороне, единству или дипломатическим отношениям; информация, разглашение которой может нанести существенный ущерб физическим лицам, частной собственности или общественной безопасности; информация, касающаяся предотвращения и расследования преступления; информация об аудиторских проверках, инспекциях и другая информация, раскрытие которой может существенно препятствовать деятельности правительственных учреждений; личные данные физических лиц; коммерческие тайны, разглашение которых может нанести существенный ущерб коммерческим или государственным интересам; а также информация, раскрытие которой может нанести ущерб физическим лицам, например, спекуляция недвижимостью или чрезмерное накопление товарных запасов. Закон Королевства Таиланд «Об официаль-

независимого надзорного органа касается не только разбора отдельных жалоб и борьбы с отдельными нарушениями — это вопрос о самой сфере доступа к официальной информации.

Работоспособность надзорного органа определяется прежде всего двумя статусными условиями. Орган должен быть защищенным от политического, административного, коррупционного давления, т.е. *независимым*. Второе условие: предписания надзорного органа, не оспоренные в суде, должны иметь *обязательную силу*.

Практическая реализация этих условий не тождественна наличию соответствующих законодательных положений (при всей их важности). Необходимо принимать во внимание еще одну важную факторную взаимосвязь: между *правовым статусом* надзорного органа и *политическим режимом* его функционирования.

В Канаде экспертное сообщество склоняется к тому, что компетенцию Комиссара по доступу к информации следует расширить, наделив его правомочием выносить обязательные решения⁸. Сейчас предписания Комиссара носят характер рекомендаций. Но и в качестве рекомендаций они весьма влиятельны и в абсолютном большинстве случаев выполняются государственными органами, а в судебных разбирательствах, как правило, получают поддержку суда. Между тем во многих других странах, даже в тех, где предписания уполномоченных по доступу к информации де-юре обязательны, они часто не выполняются государственными органами. Не выполняются потому, что нарушители остаются безнаказанными: уполномоченный им не начальник, и найти управу на министров ему очень трудно.

Чем определяется влияние Комиссара по доступу к информации в Канаде? Он является статусным «парламентским офицером» и делает ежегодный и специальный доклад в Парламенте о выполнении Закона о доступе к информации, в том числе представляет «черный список» нарушителей. Через СМИ эти сведения доводятся до широкой общественности, делая критику аппарата более эффективной. Работоспособность этой системы гарантирует политический контекст «рабочего взаимопонимания» Комиссара по доступу к информации и руководителями государственных структур. Этот контекст определяется остро конкурентной партийной системой. Нельзя не согласиться с Альваро Хиль-Роблесом, что действенность института внеадминистративного контроля немыслима без демократического строя, где свободная конкуренция государственных органов служит тормозом и противовесом для возможного превышения власти одним из них⁹.

На наш взгляд, сегодня в зарубежной практике обеспечения доступа к официальной информации выделяются *две модели сильного контроля/надзора*¹⁰. *Одна модель — специальный уполномоченный с длительным (превосходящим парламентский)*

ной информации» (1997 г.) помимо приведенных выше исключений также предусматривает дискреционные исключения для информации, раскрытие которой может стать причиной снижения эффективности выполнения законодательства.

⁸ См.: *Афанасьева О., Афанасьев М.* Наш доступ к информации, которой владеет государство. М., 2010. С. 92–93.

⁹ *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М., 1997. С. 14.

¹⁰ Во избежание терминологического разночтения понятий «контроль» и «надзор», имеющего место и в юридической литературе, и в законодательстве зарубежных стран, условимся, что термин «контроль» понимается как любая форма проверки на соответствие законодательству о доступе к информации действий и решений подконтрольных органов.

сроком полномочий, наделенный правом проводить расследования, требовать информацию, давать предписания, которые необходимо либо опротестовывать в суде, либо выполнять. Данная модель опробована в Ирландии, к ней приближается и Канада.

Уполномоченный по доступу к информации (в законодательстве зарубежных стран обычно именуется «комиссар по информации») — это специализированный омбудсман, осуществляющий независимый контроль за соблюдением законодательства о доступе к информации. Заметим, что сам институт Уполномоченного учреждается законом о доступе к информации¹¹ с целью обеспечения права на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти, организаций и учреждений, оказывающих публичные услуги.

Другая модель эффективной защиты права на доступ к информации — административная (по сути — правительственная) комиссия, которая отвечает за всю систему применения закона о доступе к информации, рассматривает апелляции, выносит окончательные решения, штрафует и наказывает провинившихся чиновников. Наиболее сильными полномочиями органы административного надзора наделены в Индии и Мексике. Интересная особенность индийской системы надзора состоит в том, что центральная и региональные комиссии по информации формируются соответственно премьер-министром и шеф-министрами правительств штатов с участием лидеров оппозиции в парламенте и в региональных легислатурах.

Еще одним важным критерием оценки эффективности надзорного органа является его фактическая работоспособность. Если надзорный орган будет независимым, но неработоспособным, то толку от него все равно будет мало. Во многих странах (Новая Зеландия, Австралия, Швеция, Финляндия, Дания) получила распространение так называемая «скандинавская модель» внесудебного контроля в сфере доступа к официальной информации — это классический неспециализированный омбудсман, назначаемый парламентом и подотчетный ему. Функции по надзору и обжалованию в сфере защиты права на доступ к официальной информации омбудсман осуществляет в рамках своих общих полномочий по осуществлению надзора за административной деятельностью правительства.

Неспециализированный омбудсман или комиссия по правам человека, которые и без того работают с большим массивом обращений по самым разнообразным нарушениям прав человека, не в состоянии эффективно обработать еще и поток дел по доступу к информации. Показательно, что парламентский омбудсман в Австралии, которому вменена работа с жалобами заявителей по Закону «О свободе информации» (1982 г.), призвал Парламент решить вопрос о создании института специализированного омбудсмана по вопросам доступа к информации¹².

¹¹ См.: Закон Канады о доступе к информации 1982 г. / Access to Information Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html>; Закон Ирландии о свободе информации 1997 г. URL: http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/_v85mm2r37c5mm2t35cgsje9hg6c_?OpenFrameSet

¹² Доклад Омбудсмана Содружества «Правительство под пристальным вниманием — администрирование Закона «О свободе информации» 1982 г. в государственных учреждениях Австралии», март 2006 г. // Scrutinizing Government: Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Australian Government agencies (Report No. 2/2006). URL: http://www.comb.gov.au/publications_information/Special_Reports/2006/FOI_report_March2006.pdf; Ежегодный итоговый доклад Омбудсмана Содружества за 2006–2007 / Annual Report 2006–2007. URL: http://www.ombudsman.gov.au/publications_information/annual_reports/ar2006-07/chapter_7/chapter_7k.html

Следует хорошо представлять себе объем подобной работы. Например, в Дании жалобы по Закону «О доступе к документам государственной администрации» можно подавать парламентскому омбудсману. Последний получает таких жалоб (наряду с жалобами по другим поводам) не так много: от 200 до 300 в год. Примерно в 15% случаев он выносит рекомендательные решения против органов государственной администрации. Принятие решения по каждому из таких дел занимает от трех до пяти месяцев¹³. Что будет, если поток жалоб относительно доступа к информации в Дании вырастет? В Новой Зеландии службе омбудсмана только «для завершения обработки информации о поступивших жалобах» понадобилось около 73 дней¹⁴.

Вывод очевиден: при значительном населении и большом числе жалоб отсутствие специализации уполномоченного правозащитника и адекватных организационных ресурсов чревато волокитой и плохим ведением дел. Отсюда следует, что, во-первых, рассмотрением жалоб и другими вопросами надзора за функционированием системы доступа к официальной информации должен заниматься специальный уполномоченный, либо специальная комиссия. Во-вторых, офис специального надзорного органа должен быть обеспечен штатом и техникой, достаточными для того, чтобы обрабатывать и держать на контроле тысячи апелляций. Например, в Канаде, где проживает 32 млн человек и почти в каждой провинции работает свой уполномоченный по доступу к информации, Офис федерального Комиссара по доступу к информации в 2008 г. вел дела по 2387 жалобам.

Таким образом, для совершенствования российского Закона о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления полезно было бы обратиться к опыту развитых демократических стран, где создан и успешно работает институт внесудебного и внеадминистративного контроля, способный эффективно выполнять функции:

- ♦ экспертизы общественного интереса в раскрытии информации и его публичной защите;
- ♦ независимого рассмотрения жалоб тех лиц, чей запрос о предоставлении официальной информации был прямо или неявно, полностью или частично отклонен;
- ♦ подготовки и представления парламенту альтернативного правительственному публичного доклада об обеспечении государственными органами доступа к информации.

Данилов С.Ю. (доктор исторических наук, профессор, Государственный университет — Высшая школа экономики). В последние десятилетия отмечается расширение доступа к информации. Как никогда ранее становится общедоступной жизненно необходимая информация о возможностях трудоустройства, образования, отдыха и развлечений; сведения о загрязнении природы; сведения о торговых и медицинских услугах и т.д. Постепенно все более открытой становится деятельность органов публичной власти.

Каким образом расширение доступа к информации сказывается на функционировании конституционного государства? Следует отметить, что к началу XXI в. даже самые развитые конституционные государства столкнулись с целым рядом

¹³ См.: *Банисар Д.* Указ. соч. С. 80.

¹⁴ См.: Там же. С. 145.

проблем. К ним можно отнести разрастание госаппарата и увеличение дистанции, отделяющей рядовых граждан от носителей всех видов публичной власти, рост бюрократизации отношений между социумом и государством. Результатами стали нарастающая политическая апатия, пассивность значительной или большей части правоспособного населения, недостаток гражданской активности «человека с улицы», абсентеизм на парламентских, президентских и муниципальных выборах и референдумах, и как следствие — угроза распада связей внутри демократического общества, его атомизация.

Чему же больше помогает расширение доступа публики к обширному массиву закрытой до недавнего времени информации — исправлению недостатков демократического общества и государства или их усугублению?

Открытость информации издавна выступает способом борьбы с бюрократизацией и коррупцией. Прозрачность большей части информации о государственном аппарате способствует устранению тайны принятия многих (разумеется, не всех) аппаратных решений. Внедрение онлайн-режима работы институтов публичной власти облегчает и ускоряет получение гражданами элементарной основополагающей информации, а возможность оформлять некоторые виды документов в электронном виде уменьшает нагрузку, ложащуюся на государственных служащих. То и другое тормозит процесс бюрократизации общественной жизни (хотя вряд ли поворачивает его вспять).

Растущая открытость общественно значимой информации способствует появлению и деятельности различного рода общественных объединений (групп давления), многие из которых реагируют на постоянно появляющиеся новые проблемы (социально-экономические, природоохранные, политические и т.д.) оперативнее и гибче, нежели это делают как традиционные, организационно оформленные политические партии, так и органы публичной власти. Показательно, что именно быстро создаваемые и затем быстро исчезающие группы давления особенно широко и изощренно пользуются расширением доступа к информации.

Отмечающийся в последние десятилетия процесс снижения значения парламента вполне может быть остановлен рядом способов, в частности упрощенным доступом парламентариев к массиву необходимой им для обслуживания избирателей информации. Этот фактор облегчает депутатскому корпусу ориентирование в общественных отношениях и вынесение решений, близких к оптимальным. Позитивную роль призвано сыграть упрощение доступа избирателей к информации о парламентариях и их позициях по различным вопросам, о партиях, к которым они принадлежат, для получения которой ранее приходилось обращаться в мало доступные рядовым гражданам крупные публичные библиотеки.

Ничуть не менее показателен и другой существенный факт. Сайты, чаты и блоги в наше время доступны хотя и не большинству, но миллионам. Они на глазах одного поколения превратились в насыщенный, очень важный канал не только обмена мнениями по частным вопросам, но и в инструмент массовых коммуникаций, в том числе общественно-политических. Оценки социально-политических ситуаций и экономической конъюнктуры, прогнозы развития, размышления о судьбах страны и всемирной цивилизации, политические карикатуры прочно занимают в них все более заметное место. С этой точки зрения чаты и блоги во все возрастающей степени дополняют и заменяют политические клубы и массовые митинги.

Следовательно, у нас недостаточно оснований говорить о неуклонно возрастающей гражданской апатии общества. Однако меняются, эволюционируют формы и способы реализации этой активности. Открытость общественно значимой информации, облегчение и ускорение ее распространения и получения в глобальном масштабе, несомненно способствуют поддержанию связей внутри социума, их подъему на качественно новый уровень. Общий уровень активности гражданского общества в конституционных демократических государствах не снижается.

Прозрачность информации на рубеже двух тысячелетий превратилась из былого резерва политической демократии в ее фермент, т.е. в ее активную составную часть, подкрепляющую другие элементы демократического социума, придающую их развитию дополнительные импульсы.