



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. М. Дзялошинский

Информационная открытость
власти как основа публичной
ПОЛИТИКИ

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Dzyalosh_inf_otkr.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Дзялошинский И.М.

Информационная открытость власти как основа публичной политики



Информированность населения низкая, но и желающих знать больше немного

Известно, что простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: *"Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выразить свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы"*.

Как же обстоит дело в России с реализацией права на информацию? Проводимые различными независимыми организациями исследования показывают, что сегодня в России нет ни одного региона, в

котором был бы создан благоприятный режим для всех стадий создания и распространения информационного продукта¹.

Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся КСДИ² все последние годы, говорят о том, что количество опрошенных, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 процентов. Что касается деятельности органов власти, то как высокую оценили степень своей информированности шесть процентов опрошенных, как среднюю около 30 процентов, как низкую свыше пятидесяти и около 15 процентов затруднились с ответом. Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов.

В ходе исследований была сделана попытка определить уровень информационной активности опрошенных.³

Полученные данные свидетельствуют о том, что к числу информационно активных граждан можно отнести примерно 18 процентов опрошенных, которые заявили, что довольно часто пытаются получить дополнительную информацию по различным интересующим их вопросам. Еще 36 процентов опрошенных пытаются получить дополнительную информацию от случая к случаю. Все остальные либо очень редко, либо никогда не стремятся получить дополнительную информацию, либо затруднились ответить на этот вопрос.

Если данные 2006 года сравнивать с данными 1997-м года, когда проводился аналогичный опрос, то возникает ощущение, что уровень информационной активности населения существенно снизился. Если в 1997 году 24 процента опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, то в 2006 году таковых было 15 процентов.

¹ См.: Российская журналистика: свобода доступа к информации. - М.: «Ветеран», 1996. Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. - М.: ПФ «КСДИ», 1997; Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика. - М.: ПФ «КСДИ», 1998; Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. - М.: ПФ «КСДИ», 1999; Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации. - М.: Государственная Дума РФ, 1999; Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. - М., 1999; Местное телевидение, власть, население: информационная открытость как основа социального партнерства. М.: ПФ «КСДИ», 2001; Региональные СМИ и демократия в России (На примере Вологодской области). - М.: Независимый институт коммуникативистики, 2003; Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. - М., 2004.

² Комиссия по свободе доступа к информации – некоммерческая организация, занимающаяся исследованием проблем доступа к информации с 1995 года.

³ Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации, то есть информации, которая по каким-либо причинам не поступила к индивиду самотеком.

Снизилось и количество тех, кто хотя бы иногда искал дополнительную информацию. Зато увеличилось количество опрошенных, которые заявили, что никогда не искали дополнительную информацию или затруднились ответить на этот вопрос.

В 1997 году 19% опрошенных граждан достаточно часто сталкивалась с ситуацией отказа в предоставлении информации, а 56% опрошенных указали, что отказы встречали иногда. По данным 2006 года количество опрошенных, которым часто отказывают в информации, возросло до 25 процентов. Другими словами, ситуация если и изменилась, то в худшую сторону.

При этом в больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации больше, чем в городах других типов.

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 14 процентов опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 процентов отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуются технологией избегания. Примерно столько же (32 процента) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству «зажимщика» информации (технология давления). Чуть больше 25 процентов пытаются убедить владельца информации, в том, что он неправ (технология уговоров). Каждый десятый ссылался на законы. 3 процента опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 процентов опрошенных. Наконец, около 10 процентов пытаются воздействовать на источник информации различными «неформальными» методами, включая предложение вознаграждения. Такова общая картина. Сравнивая эти материалы с данными 1997 года, можно увидеть, что количество тех, кто прибегает к методу уговаривания владельца информации уменьшилось с 40 процентов до 26 процентов. С 10 до 3 процентов уменьшилось количество тех, кто предлагает вознаграждение. Число сторонников технологии давления через начальство осталось на уровне 1997 года.

Нормативная база доступа к информации

Международный опыт показал, что единственной гарантией более или менее успешной защищенности общества от информационного апартеида, с одной стороны, и информационной наркозависимости населения от средств массовой информации, с другой, является создание и беспрепятственное функционирование механизмов прямого доступа

рядовых граждан к источникам информации. Об этом говорит опыт многих стран мира, принявших соответствующие законы.

Разумеется, какие-то «подвижки» в этой сфере происходят и в России. Правительство подготовило и в течение четырех лет пытается «пробить» через Думу проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴.

В Калининградской области принят закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». Этот нормативный акт аккумулирует лучшие идеи, выработанные в мировой практике обеспечения доступа граждан к информации. Положительными качествами калининградского закона являются четкая ориентированность на максимальную открытость публичных органов, тщательное прописывание процедур получения информации и механизма санкций за необоснованный отказ в предоставлении информации. В Законе заложена идея создания специального независимого органа (Комиссия по обеспечению права граждан на доступ к информации или Уполномоченный по правам человека), куда в случае необходимости сможет обратиться каждый, чьи права на получение информации нарушены.

Очень важно, что в Законе зафиксировано требование открытости для граждан мероприятий публичных органов.

Аналогичные нормативные документы есть в Красноярском крае, в Новосибирске, Великом Новгороде, Волгограде. Однако анализ регионального опыта обеспечения доступа к информации показал, что даже если будет принят Федеральный Закон о доступе к информации (как бы он ни назывался), все равно останутся многие проблемы.

⁴ Это не первый проект такого рода. Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. №2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» инициировал разработку проекта российского закона «О праве на информацию». 3 сентября 1997 года он был рассмотрен на пленарном заседании Госдумы и принят в первом чтении. В связи с болезнью и кончиной Председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Вскоре этот законопроект (получивший новое название «О праве на доступ к информации») силами рабочей группы Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ под руководством депутата Ю.М. Нестерова (фракция «Яблоко») был подготовлен ко второму чтению. В него было внесено множество поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. Однако эта версия законопроекта не была представлена ответственным комитетом в Государственную Думу третьего созыва. На пленарном заседании 20 декабря 2000 года рассматривалась редакция законопроекта, внесенного в 1996 году. В результате на этом заседании Государственной Думы проект был возвращен к первому чтению и отклонен в первом чтении. 19 марта 2001 года депутатами Государственной Думы В.В. Похмелкиным и С.Н. Юшенковым был внесен законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который 23 мая 2002 года был отклонен при рассмотрении в первом чтении. Затем появился правительственный проект.

Первая проблема связана с тем, что этот законопроект регулирует доступ к информации о деятельности государственных органов и совсем не затрагивает другие сферы: деятельность политических, общественных и религиозных организаций; деятельность государственных невластных структур, например государственных предприятий; частный бизнес, транспарентность СМИ и т.д.

Другая проблема возникает, как только мы обращаемся к таким понятиям, как коммерческая и служебная тайна. Недавно принятый «Закон о коммерческой тайне» вызывает много вопросов, а ситуация с границами т.н. "служебной тайны" по-прежнему неясна. Действующая инструкция Правительства в принципе позволяет руководителю любого органа государственной власти отнести к служебной информации, т.е. информации ограниченного доступа, любой документ, циркулирующий в данном органе. До появления закона о служебной тайне, четко регулирующего возможности должностных лиц ограничивать доступ к информации, причем закона, использующего презумпцию открытости государственных информационных ресурсов, все эти вопросы будут решаться по воле конкретных чиновников, которые всегда более склонны закрыть информацию, нежели ее открыть.

Третья проблема была много лет назад сформулирована немецким писателем Гансом Кристианом Лихтенбергом, который как-то пошутил: зачем очки, свечи, лампы, если люди не хотят видеть? Речь идет о том, в какой мере население России готово быть субъектом информационных отношений, знает свои информационные права и может ими пользоваться. Ведь понятно, что закон нужен нам не для того, чтобы Правительство РФ хорошо выглядело в глазах западных партнеров. Закон нужен для того, чтобы способствовать продвижению России в направлении открытого общества. С этой точки зрения понятно, что никакой закон не будет работать, если люди не будут постоянно требовать его неукоснительного соблюдения⁵.

Последней по порядку, но не по важности является группа проблем, связанная с подготовленностью гражданина, пожелавшего реализовать свое право на информацию. Развитие информационных технологий, необычайно быстро происходящее на наших глазах, приводит

⁵ Известно, что Законы о свободе информации и открытости правительства были приняты в США в 70-х - 80-х годах 20-го столетия, но даже в 1993 году, как свидетельствует американский эксперт по этой проблеме Тереза Амато, большинство жителей провинциальных городов Америки ничего не знали о своих информационных правах. И понадобилась огромная работа, выполнявшаяся как общественными, так и государственными структурами, чтобы граждане научились этими правами пользоваться.

к появлению ситуаций, когда информационные ресурсы доступны только с использованием современных технологий, как правило, основанных на использовании компьютеров и телекоммуникационных сетей. Современные банки данных, электронные карты, разнообразные электронные издания, электронные доски объявлений и другие виды информационных технологий содержат значительные информационные ресурсы, использование которых бывает затруднительно для неподготовленного пользователя. Особенно большие возможности предоставляют различные общедоступные телекоммуникационные сети, такие как интернет, которые содержат сотни тысяч различных информационных массивов и отдельных документов, предназначенных для массового пользователя.

СМИ в системе публичной политики

Опрос населения вновь подтвердил многократно зафиксированную закономерность: именно телевидение является для россиян самым значимым источником информации. Далее идут в порядке убывания: газеты, радио, друзья, знакомые и сослуживцы, на последнем месте — журналы.

Анализ полученных в ходе исследований материалов показывает, что частота отказов в предоставлении журналистам информации все эти годы колеблется вокруг некоего «осевого» уровня. В 1996 году примерно 30 процентов опрошенных журналистов жаловались на то, что им часто отказывают в информации, в 1997 году таких было 24 процента, в 2002 году — 29 процентов уверенно утверждали, что им часто не дают информацию, в 2005-2006 годах таковых было 30 процентов. Количество журналистов, которые утверждали, что им отказывают в информации, но редко, все эти годы также было стабильным — 60 процентов. Мы сейчас совершенно не будем касаться содержательного вопроса о том, кто и какую информацию просит и насколько правомерным является отказ в предоставлении информации. Ясно, что отказ в предоставлении информации может быть вполне правомерным, а может быть полным

нарушением закона⁶. Нас в данном случае интересует формальная стабильность соотношения: 30 журналистов из ста утверждают, что им часто отказывают в информации, 60 из ста сообщают, что им тоже отказывают, но редко, и еще 10-15 человек заявляют, что они никогда не сталкивались со случаями отказа в информации. Нам представляется, что это соотношение свидетельствует не столько о так называемом объективном уровне информационной закрытости, сколько о структуре профессионального сообщества, в котором очень небольшая часть будет полностью соблюдать неписанные правила игры и не будет получать отказа в информации; примерно одна треть при любых, даже самых либеральных условиях, будет работать на границе дозволенного и часто получать отказы; а большая часть профессионалов будет изредка подбираться к запретной границе, получать по рукам (или голове) и надолго от этой запретной границы отходить в зону разрешенного.

Если проследить динамику отказов в предоставлении информации журналистам за последние несколько лет, то видно, что органы власти, партии и общественные движения, государственные предприятия стали более открытыми. Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица стали более закрытыми.

Правоохранительные органы все эти годы не меняют своей информационной политики (35-40 процентов запросов на информацию все эти годы остаются неудовлетворенными).

В качестве основной причины, на которую ссылаются «зажимщики» информации, журналисты называют запрет руководства давать информацию (свыше 50 процентов журналистов, которым когда-либо отказывали в информации). Затем идет такое объяснение, как нежелание выносить сор из избы (его слышали около 30 процентов журналистов) и ссылки на засекреченность информации (27 процентов). Столько же журналистов не получали никаких объяснений по поводу того, почему им

⁶ Проблема отказа в предоставлении информации не так проста, как кажется на первый взгляд. Количество отказов в предоставлении информации без конкретного анализа каждого случая можно интерпретировать и как индикатор информационной закрытости ведомства (региона, организации) и как специфическую характеристику профессиональной деятельности конкретного журналиста, и как индикатор типа профессиональной журналистской культуры. В самом деле, журналист может запрашивать информацию, заведомо зная, что ее ему не дадут. Он будет делать это потому, что в профессиональном сознании группы, к которой он принадлежит, профессионально правильным представляется такое поведение, которое связано с проникновением в «запретные зоны». И наоборот, если журналист принадлежит к профессиональной группе, в которой профессионально правильным считается такое поведение, когда журналист соблюдает некие неписанные правила игры, не спрашивает ньюсмейкеров о том, о чем спрашивать неприлично, то, понятно, он не будет жаловаться на отказы в предоставлении информации. О том, какие правила действуют в этой сфере на уровне высших органов власти, красочно рассказала Лена Трегубова в «Байках кремлевского диггера».

не дают требуемой информации. По сравнению с прошлыми годами, ситуация несколько изменилась. Во-первых, уменьшилось количество ссылок на секретность информации. Видимо, без особых объяснений понятно, что речь идет не том, что журналисты стали меньше запрашивать информацию, имеющую секретный характер, а о том, что чиновники стали меньше прибегать к этому объяснению, зная, что журналист может проверить степень секретности. Меньше стало ссылок на неполноту, на отсутствие специальных сотрудников, времени и денег на поиск информации, на нежелание иметь дело с прессой вообще или с данным конкретным СМИ в частности. Зато более чем в два раза по сравнению с 1997 годом возросло количество ссылок на запрет руководства давать информацию. Почти в два раза возросло количество случаев, когда информацию не дают без всяких объяснений: не дают и все.

В поисках решения

Все сказанное выше подводит к пониманию необходимости разработки и реализации гражданской Программы содействия свободному доступу граждан к информации. Если набросать суть этой программы крупными мазками, то речь идет о следующем:

Необходимо повысить информационную открытость органов власти и местного самоуправления.

Для решения этой задачи необходимо реализовать комплекс юридических, организационно-технологических и экономических мер.

Прежде всего, необходимо запустить механизм практической реализации конституционного права на свободу получения информации. Правовой основой такого механизма должны стать законодательно закрепленные четкие правила, условия и порядок получения гражданами и институциональными структурами общества информации в органах государственной власти и местного самоуправления, от иных государственных и негосударственных юридических лиц, а также прямого доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам. Также в законодательстве о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должны быть закреплены обязанности и ответственность этих органов и их должностных лиц за информирование граждан и всех структур общества, за оказание им информационных услуг, за накопление, хранение и использование государственных информационных ресурсов в сферах

ответственности этих органов. Это позволит информационно укрепить авторитет государственной и местной власти, правопорядок, и существенно ограничить возможности коррупционных отношений во властных структурах.

При этом исключительно в рамках законодательства доступ к некоторым видам информации должен быть ограничен в целях защиты личных прав и свобод граждан, интересов экономических и иных структур общества, государства и национальной безопасности. Особо сбалансированный подход требуется к работе с персональными данными, так как именно здесь наиболее вероятно возникновение угроз неприкосновенности личной жизни и ущемления прав на личную, семейную и коммерческую тайну как при чрезмерном вмешательстве государства, так и от несанкционированной деятельности негосударственных структур.

На организационно-технологическом уровне законодательно определенная обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию информационных услуг населению должна решаться исключительно в интересах потребителя таким образом, чтобы потребитель мог получать необходимую документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для него месте, в удобное время и в различных стандартных формах. Информация органов государственной власти и местного самоуправления должна быть широко доступна для всех социальных групп. Поэтому покрытие издержек на ее предоставление за счет потребителя может быть допустимо только на бесприбыльной основе, в ограниченных пределах и дифференцировано по видам и формам представления информации. Широкие возможности для требуемого решения задачи предоставляют современные информационно-коммуникационные технологии.

Необходимо стимулировать диалог между обществом и властью.

Существенную роль в укреплении взаимодействия с общественностью могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии при органах власти, специализированные по укрупненным направлениям деятельности этих органов. Основная задача таких структур - выявление общественно значимых проблем, отношения общественности к предлагаемым властью путям их разрешения, определение возможных компромиссов и наименее конфликтных решений при наличии

противоречий. Накопленный опыт деятельности консультативных структур при различных органах власти показывает, что при некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур существует серьезная опасность их вырождения из-за неспособности выполнять поставленные задачи.

В основе прямого взаимодействия органов власти с общественностью лежит предоставление должностными лицами этих органов определенной информации. Поэтому не только эффективность такого взаимодействия, но и принципиальная возможность его реализации целиком и полностью зависит от осознания государственной властью необходимости обеспечивать информационную прозрачность своей деятельности и активно вести открытый диалог с обществом и его структурами.

Общество должно стать эффективным производителем управленческой информации

Не только система органов государственной власти и местного самоуправления, но и само общество является мощным источником информации. Однако для того, чтобы этот информационный потенциал мог быть эффективно использован в интересах развития каждой личности, общества в целом и государства, необходимо институциональное структурирование общества, являющееся важным шагом на пути к формированию демократического гражданского общества.

Известно, что политические, общественные, профессиональные, корпоративные и иные структуры общества порождают значительные объемы информации. Наличие множества структурированных и упорядоченных независимых источников информации расширяет для массового пользователя возможности получения достоверной информации в удобной для него форме, создает условия для повышения оперативности и достоверности информационного обеспечения принятия управленческих решений в органах власти, эффективности информационной поддержки публичной политической и общественной деятельности, а также формирования и воздействия общественного мнения как истинной «четвертой власти» в демократическом обществе.

СМИ могут и должны стать эффективным институтом информационного развития.

В настоящее время не решены еще многие проблемы, связанные со свободой доступа к информации журналистов, с правовой охраной личной тайны в СМИ, защитой гражданина и общества от ложной и недобросовестной информации, распространяемой СМИ. СМИ не выполняют в полном объеме образовательных задач и задач сохранения и развития национальных культур.

Очевидно, что процесс разработки и реализации Программы содействия свободному доступу граждан к информации потребует пересмотра многих устоявшихся представлений и привлечения значительных интеллектуальных и финансовых ресурсов. Однако не менее очевидно, что разработка и реализация такой Программы будет означать серьезное продвижение России по пути интеграции в мировое сообщество. Будут обеспечены новые возможности регулярного информирования населения органами власти и управления о политической и социально-экономической жизни. Разработка и постоянное совершенствование законодательства, правовых и организационных механизмов позволят эффективно регулировать взаимоотношения всех субъектов политической жизни в реализации их информационных прав и обязанностей, создать систему независимого и гласного контроля за деятельностью государства.