

И.М. Дзялошинский
Профессор ГУ-ВШЭ,
Президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»
(1996-2004 гг.)

История одной Комиссии

Существует теория, согласно которой жизнь любой организации подчиняется такому же циклу, что и жизнь любого живого существа: возникновение, становление, развитие, зрелость, закат. Есть более дробные и более сложные классификации, но порядок и смысловое наполнение этапов остается неизменным.

На судьбе Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации» можно проследить действие этой закономерности.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ

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"*.

Следует упомянуть еще два документа Совета Европы. Это рекомендация No R(81)19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в которой говорится: *"Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-члена, имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти"* и принятая 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларация о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: *"... проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы"*. В январе 1996 г. Совет Европы решил создать группу специалистов по допуску к официальной информации, поручив ей исследовать существующие варианты юридически обязывающего инструмента или других мер в этой области.

Вступая в Совет Европы, Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации.

Это означает, что каждый человек имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти.

Это означает, что в доступе к информации не может быть отказано под предлогом, что обратившийся за информацией не имеет специальных интересов в данной области.

Это означает, что государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой.

Это означает, что каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Это еще много чего означает, но только не в России.

В 1994-1995 годах проблема получения достоверной информации стала осознаваться российскими журналистами не как совокупность отдельных случаев, а именно как системная проблема. На одной из журналистских «посиделок» в 1995 году, известный журналист Геннадий Жаворонков жаловался: *«В свое время я проводил журналистское расследование по Катыни. Мне удалось придти к какому-то результату, истина была установлена. Примерно полтора года назад я встретился на пресс-конференции с Горбачевым и спросил его: "каков механизм сокрытия информации от первого лица в государстве. Он говорил 40 минут - и ничего не сказал. Его методика ответа без ответа достаточно популярна и сейчас.*

Только что проходила пресс-конференция. Я задал конкретный вопрос одному из участников - без пяти минут генералу из МВД: "Отстраненный от дел министр Косов, который виноват в пытках и убийствах, и который пытался скрыть информацию от нас, он понесет служебную ответственность? Я ему про Фому, а он мне про Ерему. Он вроде бы ничего не скрывает, он говорит, он улыбается, но конкретного ответа нет. Это тоже есть сокрытие информации, и, может быть, самое изощренное. Они уже не отмахиваются от нас, но начинают заговаривать и душить. Этот без пяти минут генерал считает, что он и поставлен на это место, чтобы не давать информацию, а давать дезинформацию. Вот это, наверное, самое трудное исследование. И я обращаюсь ко всем - и опытным журналистам, и особенно к юристам: "Где наше право? Давайте с вами признаемся: журналисты во многом неправы" Неправы почему? Потому, что не знают своих собственных прав. Я бы мог встать и сказать: "Я возбуждаю против вас уголовное дело, потому, что вы пытаетесь скрыть информацию. Что может быть в таких случаях? Давайте подумаем об этом. Это самый изощренный метод сокрытия информации, он был, есть и еще очень долго будет».

Тогда и возникла идея, автором которой был Алексей Симонов, создать при Фонде защиты гласности и Российско-американском информационном

пресс-центре некую группу, которая займется сбором и анализом необходимой информации и поиском возможных решений.

Вначале была проделана определенная подготовительная работа. Были проведены консультации с экспертами во всех областях, связанных с работой будущей Комиссии. В июне 1995 года были организованы два круглых стола, в которых приняли участия региональные специалисты и московские эксперты, включая двух советников президента Ельцина и одного члена Конституционного суда. Тогда же был проведен опрос в тридцати редакциях региональных СМИ, в ходе которого редакторы отвечали на вопросы о состоянии свободы доступа к информации в их регионах.

Все это было необходимо для определения таких областей деятельности, которые смогли бы дать быстрые и долгосрочные результаты в области доступа к информации. Другой целью начальной стадии проекта было информирование общественности о деятельности формируемой Комиссии, и получение поддержки со стороны потенциальных участников проекта.

В августе 1995 года неформальная группа, получившая громкое название «Комиссия по свободе доступа к информации», в составе двух человек – И. Дзялошинского и Ю.Тютиной – была создана при Фонде защиты гласности и Российско-американском информационном пресс-центре. Руководителем РАИПЦ тогда был Питер Хлебников, который очень заинтересованно отнесся к деятельности этой Комиссии и сумел найти финансирование для реализации ее первого проекта «Свобода доступа российских журналистов к информации». На первом этапе КСДИ решила собрать и проанализировать отечественные и зарубежные законодательные и нормативные акты, регулирующие доступ журналистов к информации и получить достаточно надежные данные о том, как в действительности обстоит дело в нашей стране с доступом журналистов к информации. Обе эти задачи были выполнены. Затем было проведено первое в истории России общенациональное социологическое исследование проблем доступа

журналистов к информации, результаты которого до сих пор не потеряли своей актуальности. Состоялась научно-практическая конференция и была издана книга «Российская журналистика: свобода доступа к информации». Подготовлена и издана 10-тысячным тиражом брошюра «Свобода доступа к информации», в которой были собраны основные законодательные акты федерального уровня, защищающие права журналистов на получение информации. В Комиссию стали активно обращаться журналисты за консультациями по поводу отказов в предоставлении информации.

Кроме того, с помощью Питера Хлебникова были разосланы в различные американские журналистские организации письма с просьбой предоставить в наше распоряжение печатные материалы следующего характера:

- организация работы по фиксации нарушений права журналистов на получение информации;
- способы привлечения к ответственности официальных лиц, скрывающих от журналистов важную информацию или вводящих их в заблуждение;
- способы обучения журналистов-практиков методам получения информации в сложных (чрезвычайных и экстремальных) условиях;
- организация конкурсов журналистов-расследователей и др.

Такие материалы были получены и активно использовались в работе КСДИ.

К работе Комиссии были привлечены многие известные эксперты и журналисты. Вот как выглядел первый состав членов общественного консультативного совета по проблемам свободы доступа к информации:

Абакумов Игорь Борисович - главный редактор "Крестьянских ведомостей";

Антопольский Александр Борисович- директор научно-технического центра "Информ-регистр" при Роскоминформе;

Артищев Алексей Ильич - консультант Комитета по информационной политике Госдумы;

Бычкова Инга Вячеславовна - руководитель службы информации Гильдии работников пресс-служб и служб публич-рилейшнз России;

Давыдов Виктор Викторович - председатель пресс-синдиката "Глобус";

Жаворонков Геннадий Николаевич - журналист;

Заподинская Екатерина Юрьевна - корреспондент издательского дома "Коммерсантъ";

Казakov Юрий Венедиктович - эксперт Фонда защиты гласности;

Монахов Виктор Николаевич - член Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ;

Попов Александр Викторович - председатель Гильдии работников пресс-служб и служб публич рилейшенз;

Ратинов Александр Рувимович - профессор Института Генеральной прокуратуры;

Рихтер Андрей Георгиевич - координатор научных и учебных программ РАИПЦ;

Руднев Валерий Николаевич - главный редактор журнала "Российская юстиция";

Савинова Ольга Николаевна - руководитель пресс-службы Мэрии Нижнего Новгорода;

Сивова Евгения Андреевна- юрисконсульт издательства "Республика";

Симонов Алексей Кириллович - председатель Фонда защиты гласности;

Халвакс Майкл - руководитель программы грантов Юридического консорциума "Правовое государство в России".

Хлебников Питер - содиректор РАИПЦ.

С их помощью за очень короткое время были реализованы многие акции, направленные на возбуждение общественного интереса к проблеме доступа к информации. Вот выдержки из отчета КСДИ за 1995 год.

Проблемы свободы доступа к информации активно обсуждались на Международном конгрессе журналистов, который состоялся 26-28 сентября 1995 года в г.Суздале.

Были подготовлены и разосланы в редакции СМИ проект юридически корректного письма-запроса на получение информации, Типового запроса о причинах отказа в своевременном доступе к информации и инструкция для журналистов о том, что необходимо делать в случае непропорционального отказа в предоставлении информации.

Для студентов факультета журналистики МГУ начато чтение специального курса лекций под названием "Государство и СМИ: проблемы информационной политики и свободы доступа к информации".

Члены КСДИ выступили перед пресс-секретарями администраций и редакторами региональных газет на семинарах по теме "Информационная политика: пресса, выборы, политическая культура", и "Информация и власть. Информационное обеспечение избирательной кампании и выборов", организованных Информационным Управлением Администрации Президента РФ.

2-3 октября состоялась конференция работников СМИ "Российский и зарубежный опыт информационного обеспечения избирательных кампаний", на которой также рассматривались вопросы свободы доступа к информации.

20-21 октября состоялся московский семинар движения "Контроль за выборами", в ходе которого были проведены специальные занятия региональных представителей Комиссии по свободе доступа к информации.

Параллельно шла работа по сбору законодательных актов зарубежных стран, посвященных проблемам свободы доступа к информации. Были переведены и подготовлены к изданию:

- 1. Американский Закон о свободе информации от 1966 года.*
- 2. Американский Закон о защите частной жизни от 1974 года.*
- 3. Американский Закон об открытом Правительстве от 1977 года.*

4. Основные правила и руководство для СМИ США от 14 января 1991 года.
5. Французский Закон о мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью, и об административных, социальных и финансовых положениях N 78-753 от 17 июля 1978 года.
6. Французский Закон об обоснованности административных актов и улучшении отношений между органами управления и общественностью N 79-587 от 11 июля 1979 года.
7. Шведский Закон о свободе печати от 7 февраля 1974 года.
8. Модель Закона об открытой информации: предусмотренные основные положения и рекомендуемый стандарт минимума статуса управления общественного доступа к правительственным документам и информации. (Общество профессиональных журналистов, апрель 1993 год.)
9. Извлечения из Германских земельных законов.

В Новосибирске проведен первый из серии запланированных семинаров с журналистами по проблемам свободы доступа к информации. На семинаре рассматривались законодательные, организационные и профессионально-творческие проблемы доступа к информации в условиях, когда властные структуры стремятся взять под свой контроль все информационные потоки.

На заседании Общественного Совета по проблемам свободы доступа к информации обсужден законопроект "Об участии в международном информационном обмене". Замечания направлены в Государственную Думу.

В том далеком уже 1995 году нам всем казалось, что вот сейчас мы определим причины возникающих трудностей с доступом к информации, разработаем свои рекомендации, добьемся их осуществления и, счастливые и довольные, вернемся к своим основным делам. Все оказалось не так-то просто. Помню, на одном из заседаний КСДИ обсуждался законопроект «О праве на информацию», подготовленный Министерством юстиции РФ и Судебной палатой по информационным спорам при Президенте РФ. Были сформулированы замечания и предложения по его совершенствованию и кто-

то, по-моему депутат Госдумы от партии «Яблоко» Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1996 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы! Прошло более 10 лет, прежде чем был принят совсем другой закон.

СТАНОВЛЕНИЕ

1996 год был годом усиления авторитета КСДИ в журналистской среде и властных структурах. Активисты Комиссии многократно выступали на различных конгрессах, семинарах, встречах журналистов с обзором ситуации со свободой доступа к информации и изложением нашей позиции по этому вопросу. В 1996 году КСДИ установила хорошие связи с депутатами Государственной Думы РФ, особенно из Комитета по информационной политике и связи, многими ответственными работниками Правительства и Администрации Президента, понимающими, что без расширения свободы доступа к информации ни о каких демократических преобразованиях не может быть и речи. Руководитель КСДИ И. Дзялошинский был включен в состав Общественного экспертного совета при Комитете по информационной политике и связи Госдумы. Сотрудники КСДИ входили в группу экспертов, готовящих по заданию Государственной думы проект Федерального закона о доступе общественности к информации об источниках финансирования избирательных объединений и избирательных кампаний.

Снова заглянем в отчеты.

«На основе собранного и проанализированного материала КСДИ подготовила раздел “О соблюдении в России прав граждан на свободу доступа к информации” в ежегодный доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации “О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации”.

Расширенный вариант этого раздела КСДИ предоставила Санкт-Петербургской организации “Гражданский контроль”, которая включила его в книгу “Ваше право на правительственную информацию.”

Сотрудники КСДИ выступали с изложением проблем свободы доступа к информации и сообщениями о деятельности КСДИ на двухдневном семинаре Санкт-Петербургской организации “Гражданский контроль”, на Круглом столе юристов и журналистов, посвященном пятой годовщине принятия Закона о печати, на научно-практической конференции “Журналистика-95”, проходившей на факультете журналистики МГУ.

Межгосударственная Телерадиокомпания “Мир”, подготовила и выпустила в эфир три получасовых радиопередачи с участием секретаря Совета Безопасности РФ В.А.Рубанова, доктора юридических наук А.М.Яковлева и других известных специалистов, в которых с разных сторон рассматривались проблемы свободы доступа к информации. Вел передачи руководитель КСДИ И.Дзялошинский.

В Санкт-Петербурге был проведен очередной региональный семинар для журналистов по свободе доступа к информации. Одной из основных проблем, обсуждавшихся на этом семинаре, была возможность журналистов получать информацию из ведомственных источников.

Семинар для журналистов по доступу к информации состоялся в Екатеринбурге. На данном семинаре поднимались вопросы о возможности использования компьютерных баз данных и компьютерных сетей при получении информации.

27 февраля в Суздале состоялся очередной Международный конгресс журналистов. В специальном докладе, с которым на Конгрессе выступал руководитель КСДИ И.Дзялошинский, была дана развернутая характеристика современного состояния проблемы свободы доступа к информации, проанализирована деятельность КСДИ и других организаций, занимающихся обеспечением свободы доступа к информации, определены направления активизации этой деятельности.

С помощью А.Г.Рихтера был подготовлен спецвыпуск бюллетеня “Законодательство и практика СМИ”. (N 2 за 1996 г.), в котором опубликованы статья члена КСДИ Виктора Монахова “Доступ к информации: пути достижения”, впервые переведенный по заказу КСДИ на русский язык полный текст Федерального Закона США “Об открытом правительстве”, а также Шведский Акт о свободе печати, выдержки из земельных законов Германии, в которых идет речь о свободе доступа к информации и другие документы.

12, 18, 25 марта на семинарах для главных редакторов региональных газет обсуждались вопросы, связанные с обеспечением доступа к информации.

22 марта 1996 г. на заседании Общественного Консультативного Совета по проблемам свободы доступа к информации обсуждался проект закона “О защите персональных данных”.

Подготовлен 3-й выпуск бюллетеня “ЗиП”, в котором опубликована статья председателя Судебной Палаты по информационным спорам при Президенте РФ А.Венгерова “Это неуклюжее слово “доступ”, написанная по просьбе КСДИ, напечатан Закон США о свободе информации и ряд других документов, подготовленных при участии КСДИ и посвященных проблемам свободы доступа к информации.

26 и 28 марта во Владивостоке и Хабаровске были проведены семинары для журналистов по доступу к информации..

5 апреля проведен семинар работников региональных СМИ в г.Новокуйбышевске Самарской области.

С целью сбора информации о фактическом положении дел в области доступа журналистов к информации проведен опрос журналистов по специально разработанной анкете в городах Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Владивостоке, Хабаровске, Новокуйбышевске. Также опрашивались работники районных и городских газет Подмосковья, Удмуртии, Самарской области, Хабаровского края, Западной Сибири и др.

Радиостанция “Свобода” посвятила специальную передачу проблеме свободы доступа к информации и деятельности КСДИ.

14 мая в Государственной Думе РФ состоялись парламентские слушания по теме “Средства массовой информации в системе национальной безопасности РФ”. В слушаниях участвовали депутаты ГД, редакторы центральных газет и журналов, представители журналистских союзов и различных организаций, связанных с деятельностью СМИ. Выступившие на слушаниях председатель Фонда защиты гласности А.Симонов, руководитель КСДИ И.Дзялошинский, секретарь Союза журналистов РФ П.Гутионтов и другие обрисовали ситуацию в РФ с доступом журналистов к информации, обосновали необходимость радикального пересмотра представленной для обсуждения Концепции информационной безопасности.

14 мая в Нижнем Новгороде прошел семинар, завершающий серию региональных семинаров для журналистов по доступу к информации. Наибольшее внимание было уделено взаимоотношениям журналистов с судебной властью, органами прокуратуры и внутренних дел по поводу доступа к информации.

24 мая состоялось заседание Общественного Консультативного совета, на котором был обсужден законопроект “О праве на информацию”, подготовленный Министерством юстиции РФ и Судебной палатой по информационным спорам при Президенте РФ. Авторам законопроекта были направлены замечания и предложения по его совершенствованию. На заседании были представлены книга И.Дзялошинского “Российский журналист в посттоталитарную эпоху” и коллективная монография “Судебная реформа: проблемы анализа и освещения”.

Члены КСДИ участвовали в парламентских слушаниях на тему “О подготовке законопроекта “Об информационной безопасности семьи”, проводившихся Комитетом по информационной политике и связи совместно с Комитетом по делам женщин, семьи и молодежи Государственной думы РФ.

26 июня на факультете журналистики состоялась научно-практическая конференция, посвященная пятой годовщине принятия Закона «О печати», на которой также обсуждались проблемы доступа журналистов к информации.

5 июля состоялась научно-практическая конференция ““Российская журналистика: Свобода доступа к информации. (Правовые, профессиональные, организационные проблемы)”. В конференции приняли участие российские и зарубежные юристы, специализирующиеся в области информационного права, депутаты и консультанты Государственной думы РФ, эксперты по проблемам информационной безопасности, редакторы газет и журналов, преподаватели факультетов журналистики России, Украины, Молдавии - всего около 100 человек.

Участники конференции приняли Заявление, в котором выразили свою обеспокоенность по поводу продолжающихся попыток реанимировать идеи информационной конфронтации со странами Запада, резко осудили действия тех сил в Государственной Думе, Правительстве, силовых ведомствах, которые настаивают на усилении контроля государства за содержанием информационных потоков и каналами передачи информации.

6 июля состоялось заседание “Круглого стола” с участием американских экспертов, членов Комиссии и членов Общественного консультативного Совета, на котором обсуждались перспективы дальнейшей работы Комиссии, основные направления деятельности.

16 июля 1996 г. состоялись парламентские слушания по теме “Угрозы и вызовы в сфере информационной безопасности Российской Федерации”. КСДИ представила на эти слушания доклад “Стремление государственных органов России к информационной закрытости как одна из основных информационных угроз демократическому развитию страны”.

В выпуске 7-8 “ЗиП” были опубликованы статьи И.Дзялошинского “Свобода доступа к информации: результаты социологического исследования” и Ю.Тютиной “Правовая компетентность журналистов”.

Получены, переведены и подготовлены к изданию следующие материалы:

- 1) Иоганнесбургские принципы.*
- 2) Галлуарская Декларация.*
- 3) Принципы информирования общественности.*

Сотрудник КСДИ Ю.Тютина выступила с докладом “Законодательная база доступа российских журналистов к информации” на межрегиональном семинаре для корреспондентов правозащитных организаций и журналистов независимой прессы, организованном правозащитным изданием “Экспресс-хроника”.

В седьмом номере журнала “Четвертая власть” опубликована статья И.М.Дзялошинского “Просить, требовать, доставать? О проблемах доступа журналистов к информации”.

Закончена работа над книгой “Российская журналистика: свобода доступа к информации”.

Радиостанция “Свобода” из Праги передала подготовленную А.Стреляным большую передачу, посвященную проблемам доступа к информации в России на основе материалов, полученных в КСДИ.

30 сентября - 4 октября группа в составе И.М.Дзялошинского, О.Панфилова (Фонд защиты гласности) изучала ситуацию с защитой прав журналистов, в том числе и на доступ к информации в Приморье. Были проведены встречи с главными редакторами основных средств массовой информации Владивостока и Находки, с руководителями администрации края.

29 октября в рамках выставки “Пресса-1996” состоялась встреча И.Дзялошинского с группой главных редакторов региональных газет и журналов, рассматривались проблемы обеспечения свободы доступа журналистов к информации.

Однако по мере накопления опыта работы и анализа полученных результатов становилось ясно, что обеспечить журналистам право на

получение информации - лишь половина дела. Выяснилось, что очень многое из того, что становится известным журналистам, не доходит до аудитории. Многие средства массовой информации не только ангажированы теми или иными политическими, финансовыми, а иногда и криминальными структурами, но и просто находятся у них на содержании. Ряд средств массовой информации, включая весьма авторитетные, участвуют в осуществлении информационно-пропагандистских кампаний, направленных на манипулирование поведением населения. Особенно ярко это проявилось в периоды парламентской и президентской избирательных кампаний.

Средства массовой информации сняли с себя ответственность за передаваемую рекламу, которая вводит в заблуждение граждан, что наносит существенный вред доверию населения к СМИ.

Один из горьких уроков анализа заключался в том, что многие, очень многие российские журналисты рассматривали свободу доступа к информации не как необходимое условие широкого и объективного информирования общественности, а как возможность получить в свои руки эффективный инструмент личного участия в политической или экономической борьбе, в лучшем случае как средство индивидуальной самореализации в глазах изумленной аудитории и завистливо вздыхающих коллег.

К этому моменту создатели КСДИ пришли к выводу, что необходимо качественное обновление подхода как к проблеме, так и к форме представления общественных интересов, объективно сконцентрированных в «проблеме доступа к информации». Была осознана необходимость принципиального расширения горизонтов проблематики доступа: в центре внимания Комиссии оказалась проблема свободы доступа к информации российского гражданина.

30 октября 1996 года КСДИ была зарегистрирована и получила официальный статус некоммерческой организации «Правозащитный фонд «Комиссия по свободе доступа к информации». Президентом фонда был

избран И.М. Дзялошинский. В документах вновь созданного Правозащитного фонда было сказано, что, сохраняя защиту прав журналистов на информацию в качестве приоритетного направления своей деятельности, КСДИ одновременно ставит перед собой задачу систематически вести тему информационной доступности, «просвеченности» для российских граждан процесса реализации наиболее актуальных для российских граждан обязательств, зафиксированных в п.п.7-10 Заключения N 193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Конкретно в тот момент речь шла:

- об информации, реализующей Указ Президента России "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" и направленной на утверждение в российской действительности принципа "информационной открытости власти", - в частности, на осуществление гражданами "контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан", прежде всего - на региональном и местном уровнях.

- О доступности и полноте информации о состоянии окружающей среды. (Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено ст.42 Конституции РФ.)

- Об информации, соответствующей в узком, конкретном смысле букве и духу закона РФ "О правах потребителей", а в широком - призванной укоренить на территории Российской Федерации международные основы цивилизованной потребительской политики, заложенные в "Руководящих принципах для защиты интересов потребителей". (Согласно принятой Генассамблеей ООН резолюции 39/248 от 9.4.1995 г., к основным правам потребителей относятся: право на безопасность товаров; право на информацию; право на выбор товаров; право на выражение своих интересов;

право на удовлетворение основных потребностей; право на возмещение ущерба; право на потребительское образование; право на здоровую окружающую среду.)

- О доступности гражданам официальной (предоставляемой самими органами государственной власти, в том числе и для распространения по каналам СМИ) и неофициальной (подготавливаемой негосударственными организациями, в том числе международными) информации о деятельности органов государственной власти России по реализации конкретных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией при подаче заявки на вступление в Совет Европы.

На практике это означало постановку ряда конкретных, практических задач. В их числе:

- целевое изучение ситуаций, связанных с доступом граждан к информации по запросу к официальным инстанциям, прежде всего в регионах;

- инициативное изучение характера и качества общедоступной информации о деятельности на конкретных направлениях различных институтов системы органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) различного уровня, распространяемой самими этими институтами;

- прецедентное обращение к системе доступа к информации негосударственных институтов и организаций (начиная с институтов местного самоуправления - и кончая теми негосударственными организациями, чья деятельность непосредственно затрагивает права и интересы граждан, относящиеся к категории прав и основных свобод человека или прав потребителя).

Что касается доступа по запросу к информации официальных инстанций (это направление условно можно обозначить известной, хотя и узкой формулой "право граждан на правительственную информацию"): работу по нему ПФ намерено было изначально ориентировать не только на

вскрытие "белых пятен" обеспечения граждан информацией и обнаружение "обрывов" систем прямой и обратной связи институтов государства и общества, но и на взаимное обучение (в том числе, с использованием такого квалифицированного посредника и медиатора, каким могут являться СМИ) общества и государства, - в лице конкретного гражданина и конкретного госчиновника, - культуре информационного обеспечения прав и интересов личности, общества и государства.

Результатом поиска Комиссии, как мы тогда надеялись, должна была стать выработка прообраза минимального государственного стандарта доступа граждан к официальной информации.

Была также обозначена задача разобраться с проблемой доступа граждан к информации органов местного самоуправления и коммерческих организаций.

Получив официальный статус, КСДИ очертя голову ринулась в бой. Были подготовлены и отправлены записки руководителю Администрации Президента РФ С.А.Филатову и Первому заместителю Председателя Правительства России А.Б.Чубайсу, в которых предлагалось сотрудничество в разработке проектов нормативных актов, обеспечивающих повышение информационной открытости органов государственной власти. Понятно, что оба послания остались без ответа. Стало ясно, что рассчитывать на поддержку власти не приходится.

РАЗВИТИЕ

1997 год начался с разработки комплекса программ, к реализации которых КСДИ планировала приступить в ближайшее время. В их состав вошли такие программы, как:

- доступ к информации журналиста;
- доступ к правозащитной информации;
- доступ к информации гражданина;

- доступ к информации как основа "честной политической игры";
- доступ к информации "третьего сектора".
- издательская деятельность.

Все эти программы были взаимоувязаны в интегральный многоуровневый СУПЕРПРОЕКТ, основная особенность которого определялась характером задачи, перед ним поставленной: "просветить" реальную, многослойную "среду обитания" российского гражданина в конкретных ("пилотных") регионах. И в комплексе, во взаимоувязке, "в режиме реального места и времени" выйти на механизмы, технологии, движущие силы такой ее корректировки, которая в наибольшей степени способствовала бы долгосрочным интересам российского гражданина, укреплению в жизни российской провинции элементов демократической культуры, ценностей, традиций, норм правового государства, динамичной стабилизации российских общества и государства.

В качестве основных направлений деятельности КСДИ на этот период были определены:

- сбор и распространение информации о ситуации со свободой доступа к информации в России;
- фиксация конкретных случаев нарушений права физических и юридических лиц на доступ к информации; организация целевых экспертиз, в том числе общественных, профессиональных и межпрофессиональных, помогающих разрешить затруднения в правоприменительной практике в данной области;
- социальная, материальная, моральная, психологическая и иная поддержка и защита юридических и физических лиц, реализующих право на доступ к информации на законном основании, но встречающих при этом незаконные препятствия на своем пути;
- поиск, в том числе в законодательной, правоприменительной, судебной сфере путей обеспечения гарантий свободы доступа к

информации для всех без исключения категорий российских граждан;

- содействие в установленном законом порядке формированию действенных механизмов и структур для охраны прав и законных интересов граждан и юридических лиц в сфере доступа к информации;
- организация научных, исследовательских, учебно-образовательных, просветительских, информационных, и иных мероприятий в уставных целях;
- осуществление редакционно-издательской деятельности в установленном законом порядке;
- организация и проведение национальных и международных конференций, семинаров, симпозиумов, совещаний в рамках целей деятельности, а также участие в подобных мероприятиях.

Особое внимание в комплексе программ деятельности КСДИ было обращено на проблему доступа к информации "третьего сектора". Уже тогда было очевидно, что главным препятствием на пути становящегося на ноги гражданского общества в России является объективно нарастающая "глухота" российской власти ко всему «общественному». Как было написано в преамбуле этой программы «Беда в том, что фактический отказ от диалогового режима взаимоотношений с "третьим сектором", во-первых, расширяет до опасных пределов "полосу отчуждения" между властью и обществом, властью и гражданином (объективно подрывая сами основы демократических, "народовластных" отношений): обычно лишая власть "кредита доверия" населения. Во-вторых, лишая самое себя возможности опереться на интеллектуальный, этический, политический, гражданский потенциал организаций, наиболее продвинуто и последовательно выражающих конкретные интересы граждан и общества, власть тем самым заметно снижает и свою способность адаптироваться к переменам через

приток информации, идей, технологий, конкретных лидеров из общественной среды».

Не буду описывать другие проекты, разработанные в качестве компонентов Программы деятельности КСДИ на тот период. Скажу лишь, что ни один из них до сих пор не утратил своей актуальности.

В 1997 году КСДИ осуществила несколько заметных акций, вызвавших интерес и отклик как в профессиональном сообществе журналистов, так и у широкой общественности.

Это прежде всего цикл обучающих программ, включающих тренинги и семинары для редакторов периодических изданий в разных городах России. Всего было проведено свыше 20 семинаров-тренингов.

Это издание с марта 1997 года бюллетеня «Право знать», который предназначался для трех категорий читателей:

- лиц, принимающих решения, то есть руководителей всех федеральных и региональных властных структур,
- журналистов,
- юристов, прежде всего тех из них, кто не только знаниями и опытом, но и представлениями о профессиональной этике ориентирован на полномасштабную реализацию прав и защиту свобод российского гражданина.

В качестве основных направлений деятельности бюллетеня были определены:

- публикация результатов мониторинга нарушений прав журналистов на получение информации с комментарием специалистов;
- публикация российских и зарубежных законодательных и нормативных материалов, регулирующих доступ к информации;
- публикация инициативных проектов законодательных и нормативных документов;
- публикация сообщений о деятельности организаций, защищающих право журналистов и граждан на информацию;

- публикация обращений и заявлений к властям по поводу ущемления права на доступ к информации;
- организация дискуссий и общественных слушаний по поводу ситуации с доступом к информации и др.

В каждом номере бюллетеня были несколько обязательных рубрик: Мониторинг, Хроника, Вопросы, Проблема, Тема номера, Документы и материалы, Комментарий юриста; Дайджесты; Проекты, Перспективы и др.

Всего за время существования КСДИ вышло 96 номеров бюллетеня «Право знать». В каждом из них печатались десятки интересных и важных материалов.

Кроме выпуска бюллетеня, сотрудники и эксперты КСДИ публиковались и в других изданиях. Вышла в свет книга «Пресса России», в которой содержался большой раздел, где была проанализирована проблема доступа журналистов России к информации. Эксперты КСДИ выступали на радио, участвовали в телепередачах, в которых, так или иначе, затрагивались проблемы доступа к информации.

Проблема доступа к информации неоднократно поднималась на различных конгрессах, конференциях, круглых столах. Так, 5 и 6 февраля 1997 г. в рамках всероссийской научно-практической конференции «Журналистика-96», проводившейся факультетом журналистики МГУ, был организован круглый стол по проблемам свободы доступа к информации. В круглом столе участвовали свыше 30 преподавателей факультетов журналистики из разных городов России, выступали А.Рихтер, В.Монахов, И.Дзялошинский, А.Симонов, Ю.Поляков (МИД РФ) и многие другие. Среди многих других обсуждались вопросы преподавания студентам факультетов журналистики проблем свободы доступа к информации.

28 февраля КСДИ приняла участие в заседаниях «круглого стола» по проблемам цензуры, который проводился Фондом защиты гласности и новым российским изданием - журналом «Досье на цензуру». Обсуждались такие вопросы как: «Что мешает СМИ стать эффективным гарантом

демократически-правового развития общества?”, “Что является сегодня общественно-значимой информацией?”, “Должна ли у СМИ быть какая-либо сверхзадача помимо функции быстрого распространения информации?”, “Какие виды ограничения информации допустимы для СМИ?” и др.

Эксперты КСДИ приняли активное участие в акциях и мероприятиях выставки “Рынок информации - 97”. В частности, КСДИ совместно с Комитетом по информационной политике и связи Госдумы РФ провела семинар “Свободный обмен информацией в России: законодательство, практика, ответственность”, в котором приняли участие свыше 40 юристов и журналистов. На семинаре работали три секции: “Законодательство, обеспечивающее свободный обмен информацией в России”, “Законопроекты, над которыми работают законодатели и общественность”, “Практика применения законодательства, обеспечивающего свободный обмен информацией”.

КСДИ также приняла активное участие в семинаре “Государственные информационные ресурсы в информационном пространстве России”, в научно-практической конференции “Манипулирование общественным мнением”, и некоторых других мероприятиях выставки.

22 марта в Санкт-Петербурге состоялась Международная конференция, посвященная правовым аспектам защиты персональных данных. Комиссия по свободе доступа к информации представила на конференцию доклад “Гражданский контроль за соблюдением свободы доступа к информации”.

27-28 марта КСДИ участвовала в проведении научно-практической конференции “Зарубежные фонды и российские СМИ: опыт и проблемы взаимодействия”. На конференции был представлен большой доклад о деятельности КСДИ, который затем был опубликован в книге “Зарубежные фонды и российские СМИ: опыт и проблемы взаимодействия”.

С 14 по 18 июня в Новосибирске проходил Всероссийский фестиваль прессы “Вся Россия-97”. На многих дискуссиях и круглых столах, организованных на этом фестивале, активно обсуждались проблемы доступа

журналистов к информации и независимости прессы, без которой невозможно обеспечить доступ к информации основной массе населения.

21-22 июня 1997 года в Москве состоялась II-я научно-практическая конференция «Свобода доступа к информации: правовые, организационные, профессиональные проблемы». Организатор конференции - Правозащитный фонд «Комиссия по свободе доступа к информации. В отличие от I-й конференции по этой проблеме, которая была проведена 5 июля 1996 года также в Москве и на которой в основном обсуждались вопросы доступа к информации журналистов и присутствовали немногим более 30 человек, в 1997 году среди участников конференции наряду с журналистами было много юристов, специалистов в области информационных систем, представителей государственных органов и общественных организаций - всего свыше 70 участников.

В рамках конференции были организованы «круглые столы» по следующим темам: «Доступ к информации органов государственной власти», «Доступ к экологической информации», «Доступ к информации о правах человека», «Россия в Совете Европы: как выполняются обязательства в сфере доступа к информации», «Журналист и информация: правовые и профессиональные проблемы». В работе конференции приняли участие зарубежные эксперты в области информационного права: Дэвид Голдберг (университет Глазго, Великобритания), Герберт Терри (университет штата Индиана, США), Питер Круг (университет штата Оклахома, США).

Они сосредоточили свое внимание на таких проблемах, как действия американских и британских судов в случае нарушения права граждан на получение информации, рассказали о конкретных судебных процессах последних лет, в которых "право на правительственную информацию" гражданам США пришлось отстаивать в различных штатах, об аргументации сторон на такого рода процессах, о мотивации и конкретных формулировках принятых судами решений.

Некоторые из выступлений участников конференции были опубликованы в бюллетене “Право знать”. На основе материалов конференции была подготовлена и издана книга.

Состоялись три заседания Общественного совета по проблемам свободы доступа к информации, созданного при КСДИ. На заседаниях обсуждались проекты законодательных актов, затрагивающих проблемы свободы доступа к информации, рассматривались проекты, направленные на обеспечение информационной открытости власти.

20 мая, 3 и 10 июня эксперты КСДИ принимали участие в парламентских слушаниях, посвященных обсуждению проектов законов «Об освещении средствами массовой информации деятельности органов государственной власти», «О поправках к закону о средствах массовой информации» и других законопроектов.

Это лишь краткий перечень некоторых запомнившихся мероприятий.

В 1998 году стало очевидно, что проблема информационной открытости власти приобрела еще большую остроту по сравнению даже с недавним прошлым.

Во-первых, и на федеральном и на региональном уровнях были приняты различные нормативные документы, целью которых было укрепление роли государственных структур в управлении информационными процессами и недопущение в эту сферу каких бы то ни было структур гражданского общества. Выявились новые угрозы свободе доступа к информации: развивающаяся шпиономания, умело нагнетаемая истерия по поводу низкой информационной безопасности России, выступления в прессе по поводу вредности Интернета, попытки принятия поправок к «Закону о СМИ», выхолащивающих его смысл и др.

Во-вторых, в тех случаях, когда надо было что-то скрыть, власти перестали пользоваться грубыми методами отказа в доступе к информации, а

стали прибегать к более изощренным. Об этом свидетельствовала и почта Комиссии, и наблюдения за ситуацией.

В-третьих, процессы концентрации и монополизации привели к формированию нескольких влиятельных группировок в СМИ, в руках которых оказалась большая часть центральной и региональной прессы.

Все центральные СМИ, за исключением ВГТРК и двух правительственных газет, а также нескольких независимых изданий ("Аргументы и факты", "Коммерсантъ" и "Совершенно секретно"), так или иначе контролировались крупными финансовыми структурами, либо являющимися составной частью политических группировок, либо имеющими собственные интересы "политического" уровня. Таким образом, пресса превратилась в галерею кривых зеркал, ни в одном из которых невозможно было увидеть полной или хотя бы относительно неискаженной картины окружающего мира.

Совершенно новая ситуация возникла на региональных рынках массовой информации в связи со стремлением московских изданий решить свои проблемы за счет освоения различных сегментов этого рынка. Поскольку большинство читателей реально могли выписывать только одну газету, то такое продвижение московских изданий на региональные рынки объективно вело к "сжатию" и ухудшению региональной прессы в условиях, когда главный интерес "московских агрессоров" состоял не в улучшении информационной ситуации в регионе за счет акцента на региональную жизнь, а в повышении своих тиражей как именно московских (центральных, федеральных) изданий, в которых региональная информация лишь "вкусная добавка" или "приманка" для местной аудитории.

Все сказанное выше дало основание для вывода о том, что средства массовой информации в России уже не могут рассматриваться в качестве надежного источника объективной информации. Позиция КСДИ в этот момент заключалась в требовании разработать механизмы контроля со стороны заинтересованных структур гражданского общества за

деятельностью всех социальных институтов, обеспечивающих информационную прозрачность власти. Речь шла о создании и укоренении в общественной жизни России целостной системы органов гражданского контроля за деятельностью государственных органов в информационной сфере. Однако было понятно, что существующие структуры гражданского общества, заботящиеся о повышении информационной прозрачности власти - различные фонды, комитеты, комиссии, ассоциации (при самом глубоком уважении к энтузиазму и иногда совершенно героической деятельности их участников) - чрезвычайно слабы и беспомощны. Государственные органы относятся к ним подчеркнуто подозрительно и не только не оказывают помощи, но и всячески третируют.

Все это делало очевидной мысль о том, что легких и быстрых решений в сфере обеспечения информационной прозрачности власти, как и вообще информационной прозрачности социальных отношений в России нет и не будет. И наивно ждать немедленных результатов от деятельности нескольких человек, пытающихся изменить многовековые привычки тоталитарных социальных систем.

В 1998 году продолжалась активная деятельность КСДИ по просвещению журналистов и других категорий населения в сфере доступа к информации.

КСДИ организовала несколько семинаров, на которых обсуждались вопросы информационной открытости власти и роли структур гражданского общества к контролю за информационной открытостью. Такие семинары проведены в городах Томске, Челябинске, Йошкар-Оле. В работе семинаров принимали участие местные журналисты, работники служб по связям с общественностью властных структур.

Информационная открытость власти была предметом обсуждения на занятиях группы пресс-секретарей глав областных и краевых администраций в Московской школе бизнеса. Слушатели этой Школы готовили дипломы на

звание "магистр делового администрирования" по теме "Информационная открытость власти".

Спецкурс "Информационная открытость власти: проблемы информационной политики" читался на факультетах журналистики МГУ и Университета Российской Академии образования.

Соответствующие проблемы обсуждались с преподавателями факультетов журналистики на занятиях Школы Права и СМИ, возглавляемой А.Рихтером.

Был выполнен социологический опрос экспертов по проблеме деятельности органов гражданского общества и СМИ по обеспечению информационной открытости власти. Материалы данного опроса были опубликованы в бюллетене "Право знать".

КСДИ участвовала в работе конференции "Журналистика против национал-экстремизма", организованной 21 мая 1998 года в Москве общественным фондом «Антифашист», Фондом защиты гласности и правозащитным фондом «За гражданское общество». В работе конференции принимали участие известные ученые, журналисты, политики. Обсуждались приемы и методы профашистской пропаганды в средствах массовой информации, рассматривались возможные способы противодействия расширению национал-экстремизма в России. Много внимания было уделено проблемам информирования населения об угрозах, которые несет России активизация национал-экстремистских движений.

28 мая на факультете журналистики МГУ им. М.В.Ломоносова состоялся Европейский форум средств массовой информации "Свободная пресса, справедливая пресса", на котором КСДИ представила доклад о проблемах доступа к информации.

1-12 июля 1998 г. КСДИ организовала научно-практическую конференцию по теме "Информационная открытость власти: что может гражданское общество":

На конференции работали несколько секций:

- Информационная открытость власти: ситуация, тенденции, прогнозы;
- Что могут структуры гражданского общества в борьбе за информационную открытость власти;
- Пресса как институт гражданского общества: возможности влияния на информационную открытость власти.

В работе конференции приняли участие представители законодательной, исполнительной и судебной властей, журналисты, руководители и активисты правозащитных организаций, ученые, российские и зарубежные эксперты. Большой интерес участников конференции вызвали доклады и выступления профессоров М. В. Раца и Я.Н. Засурского, депутата Государственной Думы РФ, заместителя Председателя Комитета по информационной политике и связи Госдумы Ю.М. Нестерова и начальника Департамента социального развития Аппарата Правительства РФ Е.Ш.Гонтмахера, правозащитников Ю.М Шмидта (председателя “Комитета адвокатов в защиту прав человека”) и А.К.Симонова (президента Фонда защиты гласности) и др.

Сопредседатель Международного Хельсинкского Комитета А.Жеплински (Польша), юрист экологической организации “Беллуна” Ю.Гауслаа (Норвегия) предложили свое понимание проблемы соотношения национальной безопасности и информационной открытости власти.

Особый интерес этому разговору придало участие в дискуссии Александра Никитина, в деле которого сконцентрировались и ярко проявились все недостатки российского информационного законодательства.

Участники конференции отметили, что основным источником информации о деятельности властей для большинства россиян являются средства массовой информации. Однако надежность этого источника вызывает большие сомнения. Много раз звучал тезис о том, что обеспечить информационную открытость власти может только сильное и хорошо структурированное гражданское общество. Оно сейчас в России находится в стадии формирования. И надо, чтобы с самого начала идея информационной

открытости власти была встроена в принципы формирующегося гражданского общества.

Стенограмма конференции была опубликована в книге "Информационная открытость власти: что может гражданское общество"

В 1998 году Комиссией в сотрудничестве с Национальным институтом прессы был выполнен масштабный проект «Россия в Совете Европы: что знают об этом граждане России?». По результатам проекта была выпущена одноименная книга в которой была представлена стенограмма итоговой конференции, материалы, полученные в ходе исследований, а также некоторые документы и комментарии, имеющие отношение к проблематике проекта.

1999 год вошел в историю КСДИ большим проектом под названием «Общественная поддержка принятию Федерального закона РФ «О праве на доступ к информации». Был выполнен ряд мероприятий, направленных на инициирование активного общественного обсуждения как содержания законопроекта «О праве на доступ к информации», так и хода работы над ним. В числе этих мероприятий:

- публикация в бюллетене "Право знать" и других изданиях, а также размещение в Интернете материалов, посвященных состоянию нормативной базы, регламентирующей доступ граждан к информации;
- перевод на русский язык и публикация последних по времени принятия и/или модернизации законодательных актов, регулирующих соответствующие общественные отношения: Канады (1986), Швейцарии (1993), Бельгии (1994), Греции (1997), Ирландии (1998), Великобритании (1999);
- привлечение зарубежных экспертов для оценки разных версий законопроекта;
- проведение научно-практической конференции "Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации";

- издание на русском языке одноименной книги.

Проект стимулировал интерес общественности к проблемам законодательного регулирования свободы доступа к информации.

В этом же году КСДИ принимала активное участие в проекте Союза журналистов и Интерньюса «Общественная экспертиза». Результатом этого проекта стало создание карты свободы массовой информации в России. Выяснилось, что в России нет ни одного региона, в котором существовал бы благоприятный режим для осуществления всех стадий создания информационного продукта. Проект также вызвал большой общественный интерес.

ЗРЕЛОСТЬ

Период 2000-2004 гг. вспоминается как время реализации тех идей и проектов, которые были сформулированы в 1997-1998 годах.

Были проведены несколько интересных исследований. Например, был реализован проект «Анализ взаимоотношений между органами местной власти и местным телевидением в малых и средних городах России и разработка предложений по разрешению возникающих между ними проблем». Основная цель проекта заключалась в получении достоверной информации о взаимоотношениях между местными городскими администрациями и местным телевидением в городах различного типа, о типичных конфликтах и способах их разрешения, а также о направлениях совершенствования этих отношений.

Комплексный анализ был проведен в городах Дзержинск (Нижегородская обл.), Дубна (Московская обл.), Искитим (Новосибирская обл.), Киров, Кирово-Чепецк (Кировская обл.), Слободской (Кировская обл.), Кировск (Ленинградская обл.), Тольятти, Череповец, Ярославль. Кроме того, опрашивались сотрудники местного телевидения из городов: Биробиджан, Владивосток, Волгоград, Волгодонск, Вологда, Воскресенск, Дудинка, Клин,

Краснодар, Красноярск, Ливны, Липецк, Люберцы, Магнитогорск, Мурманск, Наро-Фоминск, Нефтекамск, Норильск, Петрозаводск, Саранск, Ставрополь, Тверь, Томск, Ульяновск, Усурийск, Хабаровск, Химки.

В ходе исследования был собран, систематизирован и проанализирован материал о состоянии местного телевидения и взаимоотношениях между администрацией городов и местным телевидением в городах различного типа, о типичных конфликтах и способах их разрешения, а также о направлениях совершенствования этих отношений.

Местным телекомпаниям были предложены модели оптимизации взаимоотношений между местными администрациями и местным телевидением; рекомендации по совершенствованию отношений между журналистами местного телевидения и местной общественностью.

На основе проведенного исследования подготовлен аналитический отчет и издана книга «Местное телевидение, власть, население: информационная открытость как основа социального партнерства».

Много сил было отдано большому проекту под названием «СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя повышения информационной открытости власти». Проект имел две основные цели:

1. Приучить органы местного самоуправления в российских регионах (прежде всего в тех, в которых размещены региональные рабочие группы Проекта) к необходимости жить по законам и логике информационной открытости: на том конкретном уровне, параметры которого задаются Конституцией РФ, федеральными законами и действующими Указами Президента РФ.
2. Повысить заинтересованность средств массовой информации и структур гражданского общества в освещении и решении проблем местного самоуправления.

Основными задачами Проекта при этом являлись:

- разработка механизмов продуктивного диалога местного самоуправления и местного сообщества;

- разработка рекомендаций по улучшению доступа граждан к информации;
- организация и проведение семинаров для журналистов и работников органов местного самоуправления по технологии публичной власти и повышению информационной открытости органов власти и местного самоуправления;
- оказание представителям властных структур, пресс–секретарям, журналистам экспертной, консультативной, методической помощи в освоении диалоговых форм взаимоотношений с общественностью в информационной сфере;
- квалифицированная оценка степени информационной открытости органов местного самоуправления и постановка (исходя из выявленного на месте качества доступа граждан к общественно значимой информации) определенного "диагноза" информационным взаимоотношениям в конкретных регионах;
- выявление законодательных и нормативных актов, противоречащих российским законам, определяющим характер доступа граждан и журналистов к информации.

В качестве «пилотных» регионов были выбраны Поволжье, Северо-Запад, Сибирь, Урал, Центр. Для реализации проекта в каждом из «пилотных» регионов были отобраны три населенных пункта: один численностью менее 100 тысяч жителей, другой – менее 50 тысяч жителей, третий – менее 20 тысяч жителей, а в каждом из крупных городов, в которых размещаются региональные рабочие группы проекта (Екатеринбург, Воронеж, Новосибирск, Самара, Санкт-Петербург), выбран один муниципальный округ (район). Проект включал в себя: 1) проведение установочно-методического семинара в Москве для руководителей и членов региональных рабочих групп; 2) мониторинг состояния и динамики информационной активности органов местного самоуправления; 3) организацию пяти региональных семинаров для журналистов региональных

СМИ и работников органов местного самоуправления, на которых будут обсуждаться рекомендации, выработанные на основе мониторинга. 4) организацию и проведение итоговой конференции в Москве.

В рамках проекта были проведены: научно-практическая конференция «СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти»; Журналисты, правозащитники, эксперты участвовали в работе Круглых столов: «Местное самоуправление в России: ситуация, проблемы и перспективы»; «Информационная открытость органов местного самоуправления: принципы и технологии»; «СМИ и органы местного самоуправления: от взаимных упреков к плодотворному сотрудничеству»; «СМИ как ресурс партнерских отношений между структурами гражданского общества и местной властью»

Материалы, полученные в ходе проекта, изданы в виде книги «СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти».

В этот период КСДИ приняла активное участие в организации и проведении в рамках Чрезвычайного съезда правозащитников секции, посвященной проблемам доступа к информации.

На Гражданском форуме была проведена Общественная дискуссия и Круглый стол по проблемам доступа к информации.

КСДИ приняла активное участие в исследовании «Региональная пресса России: поиск нового лица». Инициатором этого исследования выступил Центр исследований России и стран Восточной Европы Университета г. Торонто (Канада), а также Центр социально-психологических исследований РАН РФ. Необходимость проведения этого исследования была продиктована той новой ситуацией, в которую попали региональные средства массовой информации. С одной стороны, за минувшие десять лет "идеалы свободы слова" сильно девальвировались, и после потрясений последних лет в индустрии заговорили о том, что редакционная независимость невозможна без независимости финансовой.

С другой стороны, власть, используя рыночную терминологию, по-прежнему стремилась управлять средствами массовой информации. Что касается негосударственных СМИ, то они были ограничены в возможностях развивать медиа-бизнес из-за объективно небольших объемов рекламного рынка, низкого уровня корпоративного менеджмента, разобщенности участников индустрии, отсутствия механизмов лоббирования индустриальных интересов и др.

В рамках проекта были проведены открытые дискуссии, на которых обсуждались следующие вопросы:

- взаимоотношения власти, бизнеса и СМИ в регионах России;
- взаимоотношения между СМИ и аудиторией по результатам проведенных социологических исследований;
- организация работы средств массовой информации по формированию и развитию навыков гражданского поведения, освещению деятельности структур гражданского общества.

По завершении проекта была издана книга «Региональные СМИ и демократия в России».

Представительная дискуссия «Власть, пресса, общество: информационная открытость как основа социального партнерства» была организована КСДИ в рамках выставки «Пресса-2002». На обсуждение были вынесены следующие вопросы:

- Суть идеи социального партнерства и ее связь с концепцией доступа открытого общества.
- Информационная открытость и доступ к информации как правовая, организационная, социальная проблема.
- Роль информационной открытости в создании атмосферы доверия между субъектами социального развития.
- Принцип информационной открытости власти, бизнеса, третьего сектора: зарубежный и отечественный опыт реализации.

В дискуссии принимали участие председатель Союза журналистов России В.Л. Богданов, член Большого Жюри СЖ РФ М.А. Мельников, главные редакторы и журналисты региональных газет, представители местных администраций, журналисты, эксперты КСДИ.

Участники дискуссии пришли к выводу о том, что власть, бизнес, некоммерческие организации и СМИ должны от взаимного недоверия перейти к пониманию необходимости сотрудничества, поскольку иначе невозможно говорить о построении гражданского общества в России.

В этот период КСДИ активно включилась в реализацию Государственной Программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)». В рамках этой программы были выполнены несколько проектов.

Это, прежде всего, проект «Разработка методики и организационного механизма мониторинга содержания продукции средств массовой информации». В процессе реализации этого проекта эксперты КСДИ выполнили анализ имеющихся методологических подходов и компьютерных технологий мониторинга печатных СМИ и разработали собственные методики мониторинга и анализа, которые были обсуждены на нескольких методологических семинарах.

В соответствии с разработанными методиками был выполнен сбор и анализ информации об отношении федеральных и региональных СМИ к проблеме толерантности. Опираясь на результаты анализа печатных СМИ, исследовательская группа КСДИ разработала Атлас толерантности российских печатных СМИ, который был обсужден на научном совещании, проходившем в рамках Международного конгресса на Шестом Евразийском телефоруме.

По результатам проекта подготовлен итоговый отчет, содержащий адаптированную методику и материалы исследования в текстовом и графическом представлениях, с приложением Атласа толерантности российских печатных СМИ.

Еще один важный проект назывался "Разработка методик формирования в обществе установок толерантности через средства массовой информации". Перед исполнителями проекта были поставлены следующие задачи:

1. Выявить взаимосвязь между уровнем толерантности населения и уровнем информационной открытости различных социальных структур.

2. Оценить степень информационной открытости различных социальных структур, выявить законодательные и нормативные акты, не способствующие повышению информационной открытости различных структур.

3. Разработать программу содействия свободному (в пределах закона) доступу граждан к информации государственных органов, бизнес-структур и общественных институтов.

4. Подготовить для органов государственной власти, рекомендации, направленные на такое изменение характера доступа граждан, СМИ и журналистов к официальной информации, которое способствовало бы снижению рисков социальной напряженности.

5. Подготовить предложения в доклад Президенту РФ по снижению рисков социальной напряженности посредством повышения информационной открытости государственных структур.

Работа по выполнению проекта осуществлялась по следующим направлениям:

- анализ законодательных актов, регулирующих доступ к информации, с точки зрения обеспечения права на получение необходимой информации о деятельности органов власти, ведомств и организаций;
- анализ электронных и печатных выпусков газет «Аргументы и факты», «Известия», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец» с точки зрения оценки отображения степени общественного доверия к различным ведомствам и организациям, а

также чувств, доминирующих в обществе по отношению к различным ведомствам и организациям;

- анализ материалов исследований по проблеме толерантности граждан, входящих в аудиторные группы различных средств массовой информации;
- фокус-групповые дискуссии специалистов в области доступа к социально значимой информации и юристов, опросы экспертов, журналистов и представителей гражданского сектора более чем в 40 городах России с целью оценки ими информационной открытости органов власти, ведомств и организаций, выявления и оценки важности причин, порождающих информационную закрытость в России, а также определения перечня действия высших властей против информационной закрытости.

На основании обобщения и оценки теоретических и эмпирических данных, полученных в ходе реализации проекта, были разработаны:

1) Программа содействия свободному доступу граждан, СМИ и журналистов к официальной информации, содержащая рекомендации для органов государственной власти;

2) Предложения в доклад Президенту РФ, связанные со стимулированием законодательных и организационных работ, направленных на снижение рисков социальной напряженности посредством оптимизации доступа граждан, СМИ и журналистов к официальной информации.

На итоговом научном совещании экспертным сообществом были обсуждены и одобрены результаты проекта, а также разработанные документы.

Разумеется, продолжалась образовательная деятельность. В городах Воронеж, Екатеринбург, Самара, Санкт-Петербург были проведены несколько семинаров-тренингов по теме «СМИ и органы местного самоуправления». На этих семинарах слушатели обсуждали такие темы, как:

«Местное самоуправление сегодня: достижения и проблемы»,
«Информационная открытость местного самоуправления как проблема»,
«Организация мониторинга по проблемам доступа к информации»,
«Правовые основы информационной открытости местного самоуправления»
и др.

Силами экспертов КСДИ были подготовлены и изданы на факультете журналистики МГУ учебные пособия «Формы и методы работы журналиста с источником информации» и «Методы деятельности СМИ в условиях становления гражданского общества».

ЗАКАТ

2004 год – последний год активной деятельности КСДИ. Этот год был богат на события: президентские выборы, дело ЮКОСа, Беслан, украинские выборы. Год окончательного крушения даже у самых доверчивых всех иллюзий о возможности превращения гадкого утенка российского авторитаризма в белоснежного лебедя демократии и либерализма.

Само собой разумеется, что ситуация с доступом к информации даже по сравнению с прошлыми годами только ухудшилась. Но если раньше информацию лишь скрывали, то теперь вместо информации население получает беспардонную ложь в совершенно немыслимых объемах. Достаточно вспомнить вранье про Беслан и то, что показывало российское телевидение во время выборов в Украине.

Неудивительно, что количество опрошенных россиян, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышало 10-15 процентов. Что касается информированности о деятельности органов власти, то как высокую ее оценивали примерно 6 процентов опрошенных.

В этих трудных условиях Комиссия по свободе доступа к информации еще некоторое время продолжала свою работу. Было проведено очередное

исследование проблем доступа к информации. На этот раз оно было посвящено выявлению взаимосвязи между уровнем информационной открытости различных социальных структур и уровнем доверия этим структурам со стороны различных групп населения. Были проведены десятки семинаров и тренингов, на которых журналисты и пресс-секретари обсуждали вопросы взаимодействия во имя информационной открытости. Причем такие семинары проводились не только в России, но и в Кыргызстане, Узбекистане, Казахстане, Таджикистане. Продолжал выходить бюллетень «Право знать».

Творческим коллективом ПФ «КСДИ» была сформирована и выпущена на CD «Электронная энциклопедия доступа к информации», предназначенная для журналистов, специалистов в области массовых информационных процессов, юристов, правозащитников, экологов, а также всех, кого интересуют проблемы получения достоверной информации. Свыше 150 нормативных актов, десятки статей, докладов и методических материалов, 7 книг, 84 номера бюллетеня «Право знать» дали самую широкую панораму идей, подходов и решений, связанных с проблемой доступа к информации.

Продолжалось сотрудничество с другими некоммерческими организациями, в той или иной степени занимающимися проблемами доступа к информации: Фондом защиты гласности, Институтом информационного права, Трансперенси Интернейшнл – Россия.

Вроде бы делалось все, что возможно. Однако не было ни радости, ни удовлетворения. Потому что не было поддержки от тех, для кого делалась вся эта работа. Пару столетий назад немецкий философ Ганс Кристиан Лихтенберг 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. Не готово, не знает, не хочет. Таков был неутешительный итог наших исследований.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Разумеется, многочисленные акции КСДИ не были бесполезными. Все-таки при нашей жизни приняты законы «О коммерческой тайне», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «О персональных данных». В регионах России не без нашего участия были приняты аналогичные нормативные акты.

И я смею надеяться, что те факты, что значимость проблемы свободы доступа к информации осознана не только журналистами, но и юристами, политиками, бизнесменами, а также теми, кого называют «простыми гражданами», что словосочетание «доступ к информации», казавшееся странным в 1995 году, стало чуть ли не термином, явилось следствием деятельности КСДИ.

Спасибо всем, кто столь энергично и ответственно участвовал в инициативах КСДИ. Это Алексей Кириллович Симонов, Юрий Венедиктович Казаков, Виктор Николаевич Монахов, Евгений Павлович Прохоров, Ясен Николаевич Засурский, Марк Владимирович Рац, Александр Борисович Антопольский и многие, многие другие.

Спасибо фонду «Евразия», Институту «Открытое общество» (Фонд Сороса), фонду «Ноу-хау» за то, что они находили возможность финансировать некоторые наши программы.

Спасибо редакторам, журналистам, ученым, специалистам, правозащитникам, политикам, приходившим на наши встречи, писавшим статьи для бюллетеня «Право знать», прекрасно знавших, что ни о каких гонорарах не может быть и речи.

Спасибо!

Хотя КСДИ как активный игрок на поле борьбы за доступ к информации прекратила свою деятельность, на ее место пришли новые

люди и новые организации. Прежде всего, следует назвать Институт свободы информации, который активно борется за решение конкретных вопросов доступа к тем или иным информационным ресурсам. Исследовательская работа на этом поле продолжается в рамках Высшей школы экономики, где на гранты Научного Фонда ГУ-ВШЭ проведены два исследования: «Информационная открытость органов местного самоуправления как основа социального партнерства» и «Гражданские коммуникации и гражданское общество: опыт и перспективы эффективного взаимодействия».

Но, высказав слова горячей и искренней благодарности всем, благодаря кому существовал и действовал ПФ «КСДИ», не могу не сказать о том, что борьба за обеспечение права граждан на информированность не может быть уделом группы энтузиастов и волонтеров. Проблема доступа к информации не может решаться на основе случайных грантов иностранных фондов.

Пора ставить вопрос о создании структуры, которая будет заниматься этой проблемой системно и на регулярной основе. Можно обсуждать вопрос о создании специального органа (как это делается в США и Англии), или вменении этой функции в обязанность уже существующей организации, например, аппарат Уполномоченного по правам человека, но то, что этап волонтерских изысканий закончился – очевидно.

Не очевидно другое: Кому она нужна – свобода доступа к информации? Кто готов за нее бороться? Кто готов за нее платить?