

Кому он нужен, доступ к информации?

Получив предложение от создателей этой книги написать вступительную статью к ее очередному изданию, я почувствовал себя Омаром, старшим братом старика Хоттабыча. Помните: когда он сидел в кувшине первую тысячу лет, то был готов отдать тому, кто его освободит, все сокровища мира. Когда он сидел вторую тысячу лет, то обещал себе, что не сделает ничего плохого тому, кто его выпустит на волю. Но когда пошла третья тысяча лет, он стал думать о тех страшных наказаниях, которым подвергнет того, кто так долго идет вызволять его из заточения. (Пересказываю по памяти, поэтому могу что-то и напутать, но хорошо помню, как почти пятьдесят лет назад меня ужаснула логика этого Омара. И как же хорошо я его сейчас понимаю).

Когда я писал вступительную статью к первому изданию, надеялся, что вот сейчас мы научим журналистов успешным технологиям получения информации, подготовим и пролоббировем хороший Закон «О праве на информацию», создадим независимую качественную прессу и семимильными шагами двинемся к демократии, рынку, открытому информационному обществу.

Тогда я говорил о том, что простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Напоминал о том, что 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 выражать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы»*.

Цитировал множество документов Совета Европы и утверждал, что практически ни один из них в России не соблюдается.

В той, первой статье говорилось о том, что большинству российских журналистов под надуманными, а иногда просто смехотворными предложениями («плохо выглядите» или — «у нас обед») регулярно отказывают в предоставлении информации. И по этому поводу надо бить в колокола.

Через два года, когда я писал вступительную статью ко второму изданию этой книги, иллюзий уже не было. Или почти не было. Вот цитата из той статьи.

«Во-первых, развеялись иллюзии, что Россия может стать **одной из** развитых европейских стран. Россия не может быть **одной из**. Она может быть либо только первой, либо против всех. На этой идее — **мы против всех**, мы

правы, а они хотят нам зла, быстро консолидировались и левые, и правые, и центр, и верхи, и низы. А тут, кстати, и взрывы, и чеченские террористы. И новая чеченская война, показавшая, как быстро общество и журналисты могут потерять чувство грани, отделяющей борьбу с бандитами от унижения и уничтожения народа. И тупые солдафоны, жаждущие реванша, немедленно стали национальными героями.

Во-вторых, практически уничтожена, по крайней мере в регионах России, независимая общественно-политическая журналистика.

Проведенное в 1999 году исследование «Общественная экспертиза» показало, что на сегодня в России нет ни одного региона, в котором был бы создан благоприятный режим для всех стадий создания информационного продукта. Лишь в десяти регионах России существуют более или менее благоприятные условия для доступа к информации, а в одном субъекте федерации — благоприятные условия производства, а также распространения информационного продукта, ни в одном из них положительные факторы не сходятся воедино и не дают в итоге комфортный законодательный и политический субклимат для СМИ. Выяснилось, что чаще всего региональный законодатель видит в СМИ инструмент влияния власти на происходящие в регионе процессы.

Такова ситуация, позволившая авторам исследования заявить: сегодня в России нет ни одного региона с комфортным для СМИ законодательным и политическим климатом!

В-третьих, существенно подорвана, если не уничтожена окончательно былая харизматичность профессии журналиста, который когда-то рассматривался общественным мнением как некий Робин Гуд, Зорро, последняя надежда обездоленных олигархами россиян. Сейчас реакция на любое разоблачение одна — чей заказ выполняют господа разоблачители? И это понятно. Сами журналисты все эти годы настойчиво доказывали друг другу и населению, что подавляющее большинство СМИ стали чьи-то имиджмейкерами, агентами влияния, инструментами сведения счетов...

...Еще раз подтвердился вывод 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 тоталитарной социальной системы».

И, конечно, приводились цифры и факты, подтверждающие вывод о том, что тем журналистам, которые еще продолжают верить в миссию независимой журналистики и пытаются получить хоть какую-то общественнозначимую информацию, кроме той, которую им подсовывают, жить стало еще труднее.

В том, втором издании много места было отведено такому явлению, как информационная коррупция. Утверждалось, что столь часто мелькающие в СМИ отсылки «по сведениям нашего источника в...», «как сообщил просивший не называть имени высокопоставленный работник...» и т. д. и т. п., свидетельствуют не столько о находчивости (проницательности?) журналистов, их знакомствах и «тайных» связях в организациях (это неизбежное свойство профессии, у которого, впрочем, должны быть рамки и необходимая мера в каких-то экстраординарных условиях), сколько об отсутствии нормальных открытых источников информации, а также о том, что журналисты становятся «доверенными лицами» организаций и их функционеров. В качестве средства, которое могло бы противодействовать этому явлению, были названы различные механизмы гражданского и корпоративного контроля за качеством соблюдения журналистами своей миссии посредника между источниками информации и гражданами. Речь идет о том, о чем говорилось много раз: о создании системы журналистских корпораций, пробуждении и усилении корпоративного журналистского духа, установлении традиции корпоративной солидарности и согласованной ответственности за качество предлагаемой общественности информации.

Снова и снова доказывалось, 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**. Напоминалось, что практика других стран также свидетельствует о том, что принятие специальных законов о доступе к информации существенно улучшает ситуацию в этой сфере. Об этом говорит опыт Австралии (Freedom of Information Act, 1982 г.), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88 г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94 г. Вступил в силу 01.07.94 г.), Венгрии (Act No. LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92 г.), Италии (Act of 8 June 1990, No. 142/90 (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90), Канады (Access to Information Act, 1983), Нидерландов (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991), Норвегии (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76) и других стран.

Выражалась надежда на то, что новая Дума найдет возможность обсудить и принять этот Закон «О доступе к информации», который даст реальную возможность требовать от властей информацию и судиться с властями по поводу непредоставления интересующих граждан сведений.

Иллюзий, повторюсь, не было. Но была надежда на то, что журналистское сообщество, несмотря ни на что, готово бороться за свое право честно информировать народ о том, что с ним, народом, делают те, кто с помощью хитроумных комбинаций присвоили себе власть, собственность и право диктовать свою волю остальным 80 процентам населения, у которых по усам текло, а в рот не попало.

Сейчас, когда я пишу вступительную статью к пятому изданию, тает и эта надежда.

Разумеется, какие-то «подвижки» в этой сфере происходят. Правительство подготовило и в течение двух лет пыталось «пробить» проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹. В проекте устанавливался перечень сведений (из более 50 пунктов), которые должны, по задумке идеологов административной реформы, стать достоянием общественности. От заказчиков и головных исполнителей федеральных программ — до объема их финансирования, от условий тендеров и аукционов — до протоколов заседаний конкурсных комиссий.

Законопроектом определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

¹ 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 российского Закона «О праве на информацию». Еще в 1995 году на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации было озвучено сообщение о том, что рабочая группа, включавшая в свой состав представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента), возглавляемая председателем Судебной палаты, д.ю.н., профессором А.Б. Венгеровым разрабатывает законопроект «О праве на информацию».

5 июля 1996 года в конференц-зале Института мировой литературы (это было единственное помещение, которое мы смогли тогда найти) Комиссия по свободе доступа к информации проводила научно-практическую конференцию «Российская журналистика: свобода доступа к информации (правовые, профессиональные, организационные проблемы)». Насколько я помню, это была первая конференция, на которой обсуждался самый первый проект Закона о доступе к информации, разработанный под руководством профессора Венгерова. Этот проект вызвал много критических замечаний, но участники конференции уже тогда отметили необходимость законодательного обеспечения доступа к информации. Кто-то из участников конференции, по-моему, депутат Юрий Михайлович Нестеров, сказал, что к середине 1997 года закон непременно примут и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

3.09.97 г. 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 были внесены множество поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. Этот проект стал предметом широкого и глубокого обсуждения на организованной ПФ «КСДИ» международной конференции, прошедшей летом 1999 г. (См. книгу «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации» (М., 1999)). Однако эта версия законопроекта и таблицы поправок не были представлены 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, 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, который получил неблагоприятную оценку в Администрации Президента и так и не был внесен в Государственную Думу.

Какая-то одинаково печальная судьба у всех этих законопроектов.

В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

В проекте прописаны формы дисциплинарной, административной, гражданской и даже уголовной ответственности, которую понесут чиновники за чрезмерную закрытость. Причем в подготовленном рабочей группой Правительства проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» обозначены и конкретные суммы штрафа за необоснованный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставление искаженной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Другими словами, и в своем нынешнем виде этот закон уже мог бы существенно повлиять на уровень информационной открытости исполнительной власти.

Этот документ широко обсуждался, однако до сих пор он в Думу не внесен.

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), к которому в случае необходимости сможет обратиться каждый, чьи права на получение информации нарушены.

Очень важно, что в законе зафиксировано требование открытости для граждан мероприятий публичных органов¹.

Есть информация о том, что законопроект «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти» принят в первом чтении Законодательным со-

¹ Но вот что любопытно: за год действия нового закона в калининградскую Думу поступило от граждан менее 50 запросов на информацию.

бранием Красноярского края. Идет соответствующая работа в Новосибирске, Великом Новгороде.

Но даже если будет принят Федеральный закон о доступе к информации (как бы он ни назывался) и соответствующие региональные нормативные документы, все равно останутся многие проблемы.

Первая проблема связана с тем, что этот законопроект четко и однозначно регулирует доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления 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.

Понятно, что в этих сферах столь прямолинейные формы воздействия, как принятие законов, малопродуктивны. Понятно и то, что Правительство заинтересовано в скорейшем прохождении именно такого закона и не хочет топить его в бесконечных дебатах, которые возникнут при обсуждении вопросов информационной открытости бизнеса или политики¹. Но ставить эту проблему мы обязаны, поскольку проблема информационной открытости не может решаться только в одном направлении.

Кроме того, авторы данного законопроекта сознательно и принципиально избегают проблем, возникающих в точках соприкосновения различных структур, как властных, так и иных, с журналистами. Эту проблему пытаются решить авторы «Типовых правил аккредитации журналистов средств массовой информации», подготовленных Союзом журналистов РФ. У меня нет никаких претензий к этому документу, но я сильно сомневаюсь в его эффективности. Кто и как может обязать губернатора, мэра, директора государственного предприятия, хозяина компании обеспечить информационную открытость в общении с журналистами? Здесь нужен либо Закон «О пресс-службах», либо Закон «Об информационной открытости», либо иные формы воздействия.

Другая проблема возникает, как только мы обращаемся к таким понятиям, как коммерческая и служебная тайна. По обеим этим категориям информации с ограниченным доступом ведутся разработки проектов законов, однако из-за сложности указанных проблем вряд ли стоит ожидать их появления в ближайшем будущем.

Вопросы коммерческой тайны имеют следующие важные аспекты. Поскольку государственные информационные ресурсы, «представляющие общественный интерес», по закону нельзя относить к коммерческой тайне, то возникает проблема, является ли документированная информация, которой располагает любая государственная организация, государственными информационными ресурсами? При ответе на этот вопрос нужно учитывать, что согласно Гражданскому кодексу продукция, произ-

¹ Текст этой статьи был подготовлен до отставки Правительства М. Касьянова.

веденная на государственном предприятии с использованием государственных основных фондов, является тем не менее собственностью не государства, а данного предприятия. Можно предположить, что это относится также к информационной продукции, произведенной с использованием государственных информационных ресурсов.

Наибольший интерес, если говорить об экономической информации, вызывают данные об экономическом положении государственных предприятий, или акционированных предприятий, где государство сохранило контрольный пакет акций. Фактически эта информация имеется у руководителя предприятия, который ей распоряжается бесконтрольно.

Иногда эта информация поступает в органы государственной власти. Имеют ли они право такую информацию объявлять коммерческой тайной?

То же самое можно сказать об информации, содержащей сведения о расходовании бюджетных средств, которую закон запрещает относить к информации с ограниченным доступом. В чьих руках конкретно находится тот или иной документ, кто может его предоставлять или обязан это делать с учетом всей лестницы бюрократических отношений в государственных структурах, сказать обычно очень трудно и еще труднее эту информацию получить.

Совершенно неясен вопрос о границах т. н. «служебной тайны». 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. Федеральный закон «Об информации...» ограничивает это право, запрещая относить к служебной тайне документы целого ряда категорий, в том числе нормативные акты, документы, связанные с безопасностью производственных объектов, граждан и населения, документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения и др. Однако содержащиеся в Законе формулировки достаточно общи, более конкретно записать это крайне сложно, а упомянутая инструкция оставляет очень широкие возможности для обратного толкования. Таким образом, 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.

Таким образом, проблема правового регулирования работы с информацией с ограниченным доступом, решена в настоящее время лишь в небольшой степени. Без появления еще как минимум законов о коммерческой

тайне и о персональных данных говорить о какой-то правоприменительной практике по этой проблеме просто невозможно.

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 соблюдения¹.

В России на сегодняшний день ситуация выглядит следующим образом. Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся КСДИ 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 50 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 опрошенных².

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 2002 года сравнивать с данными 1997 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 2002 году таковых было 18 процентов. Снизилось и коли-

¹ Известно, что Законы о доступе к информации были приняты в США в 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.

² Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации, то есть информации, которая по каким-либо причинам не поступила к индивиду самотеком.

чество 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.

Что касается различий в информационной активности жителей городов разного типа, то картина выглядит следующим образом. Наибольшее количество информационно активных индивидов обнаружилось в малых населенных пунктах. Самый низкий уровень информационной активности проявляют жители средних по размеру городов: здесь больше всего тех, кто никогда не искал дополнительную информацию, и тех, кто затруднился ответить на этот вопрос.

В 1997 году 19% опрошенных граждан достаточно часто сталкивались с ситуацией отказа в предоставлении информации, а 56% опрошенных указали, что отказы встречали иногда. По данным 2002 года количество опрошенных, которым часто отказывают в информации, возросло до 23 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.

Кто же именно лидирует с точки зрения непредоставления информации? В среднем по всем опрошенным в первую тройку попадают работники государственных предприятий и организаций, сотрудники правоохранительных, судебных органов, работники органов местного самоуправления. Если сравнить с результатами исследования 1997 года, то окажется, что работники государственных предприятий и организаций как были на первом месте, так и остались; правоохранительные органы и финансовые организации закрылись еще больше.

Имеющиеся данные позволяют выявить основные причины, на которые ссылаются «зажимщики информации», объясняя гражданам, почему им не предоставляют возможности ознакомиться с интересующей их информацией.

Чаще всего (24 процента случаев) отказ в предоставлении информации никак не объясняется. Если же субъекты, отказывающие в информации, снисходят к каким-либо объяснениям, то на первом месте традиционно стоит такое объяснение, как «запрет руководства давать информацию». Затем идут такие причины, как «отсутствие сотрудника», «недостаток времени или средств на поиск информации», «отсутствие требуемой информации», «ссылки на засекреченность информации». Если сравнить с данными 1997 года, то выясняется, что ссылки на засекреченность информации стали использоваться существенно реже (11 процентов в 2002 году против 24 процентов в 1997 году). Реже стали прибегать к таким объяснениям, как «отсутствие сотрудника», «недостаток времени или

средств на поиск информации» (24 процента в 1997 году и 13 процентов в 2002 году) или «отсутствие требуемой информации» (27 процентов в 1997 году и 12 процентов в 2002 году). Зато значительно чаще отказ в предоставлении информации стал объясняться ссылкой на прямой запрет руководства (8 процентов в 1997 году и 19 процентов в 2002 году).

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 не прав (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 в 2002 году. 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.

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 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.

Можно утверждать, что задача повышения информационной компетентности граждан должна стать государственной задачей, хотя значительную роль в этом могут и должны сыграть негосударственные структуры.

А что же журналисты?

Анализ проводившихся в течение этих лет исследований 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. 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 закона¹. 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.

Таблица № 1

Данные о частоте отказов в предоставлении информации журналистам (по годам в %)

Частота отказов	1996 год	1997 год	2002 год
Часто	30,6	23,5	28,7
Редко	60,7	60,3	59,6
Никогда	8,9	16,2	11,2

¹ 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».

Любопытно, что чем меньше по размеру город, тем большее количество журналистов утверждает, что им отказывают в информации. (Кроме совсем небольших районных центров, где, как правило, журналисты не жалуются на отказы в предоставлении информации, потому что и так знают, что можно просить, а что нельзя). Зато количество журналистов, которые заявляют, что им время от времени отказывают в информации, стабильно растет параллельно с увеличением города. Это можно интерпретировать следующим образом: чем больше город, тем больше в нем структур, снабжающих журналиста разнообразной информацией и снижающих для него необходимость заходить в зону запретного. Чем меньше город, тем чаще журналисту приходится непосредственно затрагивать интересы различных структур и личностей, не желающих, чтобы откровенная информация о них стала достоянием гласности.

Немного изменилась иерархия структур, которые лидируют по количеству отказов журналистам в информации. В 1996 году это были органы исполнительной власти, в 1997-м и 2002-м — коммерческие структуры. 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. Правоохранительные органы все эти годы не меняют своей информационной политики (35–40 процентов запросов на информацию все эти годы остаются неудовлетворенными). Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица стали более закрытыми.

Чем больше город, тем реже отказывают журналистам в информации представители частного бизнеса, финансовых структур, частные лица и тем чаще отказывают в предоставлении информации работники органов местного самоуправления, сотрудники правоохранительных органов, работники госпредприятий.

Что касается особенностей той информации, доступ к которой затрудняют представители вышеперечисленных структур, то речь, как правило, идет о фактической информации, статистических данных, различных документах. Приходится констатировать, что никакой положительной динамики в этой сфере нет. Если в 1996 году 67 процентов журналистов жаловались на то, что им не дают фактографической информации, то в 2002 году их было 62 процента.

В 2002 году в качестве основной причины, на которую ссылались «закимщики» информации, журналисты называли запрет руководства давать информацию (свыше 50 процентов журналистов, которым когда-либо отказывали в информации). Затем идут такие объяснения, 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 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 о 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 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.

Таблица № 2

Причины отказов в предоставлении информации журналистам (по годам в %)

Причины	1996 год	1997 год	2002 год
Запрет руководства давать информацию	40,2	23,2	50,2
Нежелание выносить сор из избы	32,6	—	29,6
Ссылки на засекреченность информации	47,8	49,3	27,8
Без объяснения причин	12,5	12,7	27,4
Ссылки на неполноту информации	34,8	14,7	18,8
Опасение, что журналист использует полученные сведения во вред организации или сотруднику, дающему информацию	29,9	12,3	21,5
Отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации	25,1	17,4	18,8
Отсутствие требуемой информации	14,7	13,0	11,2
Нежелание иметь дело с прессой вообще или данным СМИ в частности	29,3	8,7	9,4

Что касается влияния размера города на выбор объяснения отказа в предоставлении информации, то он выражается в следующем. Чем больше город, тем чаще журналисты слышат ссылку на запрет руководства, отказ по причине неполноты информации и опасения, что обнародование информации нанесет вред тем, кто ее дает. Чем меньше город, тем чаще ссылаются на секретность.

В ответ на отказ в предоставлении информации журналисты применяют разнообразные способы воздействия на «зажимщиков» информации. Главным оружием журналистов в этой неравной борьбе все последние годы было умение убедить того, кто отказывал в предоставлении информации, все-таки дать журналисту возможность ознакомиться с ней. Об этом заявили 60 процентов журналистов в 1996 и 1997 годах и 46 процентов журналистов в 2002 году. Вместе с тем надо отметить, что в абсолютном выражении количество журналистов, прибегающих к этому испытанному средству, уменьшилось на 15 процентов. Уменьшилось количество журналистов, ссылающихся на закон: 35 процентов в 1996 году, 41 процент в 1997 году и 23 процента в 2002 году. Меньше стало тех, кто использовал так называемые неформальные методы воздействия: 19 процентов в 1996 и 1997 годах и 9 процентов в 2002 году. Соответственно, увеличилось количество журналистов, которые стали прибегать к другому испытанному средству давления: информированию собственного руководства о невозможности выполнить задание с расчетом на то, что у руководства есть свои возможности воздействовать на владельца информации. Резко увеличилось количество журналистов, которые никак не реагировали на отказ в информации: 3 процента в 1996 году, 13 процентов в 1997 году, 18 процентов в 2002 году. Все эти данные можно интерпретировать следующим образом: многие журналисты перестали рассматривать получение информации как лично значимую проблему, которую надо во что бы то ни стало решить. Добывание информации стало рутинным делом, требующим чаще всего лишь исполнения неких формальных действий, с передачей, в случае возникновения нештатных ситуаций, всей ответственности на верхние этажи редакционной иерархии.

Использованные методы воздействия на источник информации оказывались довольно часто весьма эффективны. По крайней мере, очень незначительное количество ответивших на этот вопрос журналистов указали, что эти методы им ни разу не помогли. Примерно в трех случаях из десяти использование различных методов давления всегда приводит к получению требуемой информации и еще в 6 случаях из десяти иногда эти методы действуют, а иногда оказываются бессильными. Другими словами, вновь, как и в 1996 и в 1997 годах, можно констатировать, что отношения источника информации и журналистов по поводу предоставления информации носят неправовой характер. Информацию могут дать или не дать не потому, что ее должны дать или не имеют права дать, а потому, что

журналист сумел настоять или каким-то образом воздействовать на источник информации.

Однако есть еще одна грань проблемы доступа журналистов к информации. Эта грань связана с ответом на вопрос: зачем журналистам информация? На уровне теории понятно: в демократическом обществе СМИ призваны:

- а) информировать аудиторию о деятельности органов власти и структур частного сектора, давая таким образом гражданам возможность сформировать собственное мнение;
- б) предоставлять гражданам и группам возможность предавать гласности свои мнения, обеспечивая таким образом возможность органам власти и структурам частного сектора, как и обществу в целом, знакомиться с этими мнениями;
- в) подвергать постоянному критическому рассмотрению деятельность различных органов власти.

Выполняя эти социальные функции, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, должны соблюдать следующие правила профессии:

- а) уважать право аудитории получать точную информацию о фактах и событиях;
- б) собирать информацию честными способами;
- в) честно представлять информацию, комментарии и критику, избегая неоправданных покушений на частную жизнь, диффамации и необоснованных обвинений;
- г) исправлять грубые ошибки, допущенные в распространенной информации;
- д) сохранять в тайне источники информации;
- е) воздерживаться от поощрения насилия, ненависти, нетерпимости или дискриминации.

В свою очередь, органы власти, рассматривая соблюдение этих правил, должны проявлять сдержанность и признавать за журналистскими организациями право выработать нормы саморегуляции¹.

А что на практике? А на практике значительная часть журналистов променяла свое право информационного первородства на чечевичную похлебку близости к власти или бизнесу. В том же 2002 году Независимый институт коммуникативистики в партнерстве с Центром сравнительных социально-политических и социально-экономических исследований ИМЭМО РАН и Центром русских и восточноевропейских исследований при Университете Торонто при финансовой поддержке Канадского агентства по международному развитию (CIDA), предоставленной через

¹ Резолюция «Журналистские свободы и права человека», принятая в рамках 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации (Прага, 7–8 декабря 1994 года). См. также: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. — М.: Международные отношения, 2002.

Программу «Университет Калгари – Горбачев-фонд» выполнил проект «Региональные СМИ и демократия в России».

Исследовательская составляющая проекта включала следующие основные процедуры:

- опрос общественного мнения для определения степени осведомленности жителей о демократических нормах, их отношении к политике местных и областных властей и восприятию качества информации, которую они получают от СМИ;
- проведение анкетного опроса и фокус-групп с журналистами для определения того, как они понимают свои профессиональные задачи, касающиеся поддержки демократических норм и ценностей, и какое давление оказывается на них со стороны областных властей и групп интересов;
- проведение качественного исследования с целью выявления содержания установок и ценностей населения;
- контент-анализ СМИ для определения природы и качества их материалов по федеральной и региональной политике;
- разработку методических рекомендаций для органов власти, журналистского сообщества, руководителей СМИ.

Осуществление этих и некоторых дополнительных процедур позволило получить большой объем новых фактических и аналитических материалов, значительно меняющих традиционные представления о ситуации в российских региональных СМИ.

Остановлюсь на основных выводах, к которым пришли участники проекта.

1. Полученные в ходе исследования материалы свидетельствуют о том, что на региональном уровне для руководителей любого ранга характерно абсолютное нежелание учитывать особенности СМИ как самостоятельного социального института, стремление превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения. Руководители администраций видят в местной прессе прежде всего нечто вроде дополнительной информационно-аналитической службы, а также отдела по работе с общественностью, но никак не контролера и критика своих действий. При всех индивидуальных различиях в возрасте, образовании, жизненном опыте руководители региональных и местных администраций рассматривают СМИ не как самостоятельный институт гражданского общества и не как особый, относительно самостоятельный информационный бизнес, а исключительно как информационно-пропагандистский придаток к администрации. Многие из них изначально убеждены в том, что дело журналистов – помогать им, руководителям, решать стоящие перед ними проблемы.

2. Проведенное исследование зафиксировало отсутствие у населения потребности в независимой прессе и нежелание отстаивать независимость СМИ. Боль-

шинство населения склонно считать, что правительственный контроль над СМИ – это норма. Исследование показало, что независимо от восприятия собственного положения и ситуации в стране, население, как правило, поддерживает верховную власть и в случае конфликта власти с прессой обычно становится на сторону власти. То есть в целом для населения характерен политический конформизм, проявляющийся в отношении как к центральной, так и к региональной власти.

3. Полученные данные свидетельствуют и о том, что большинство региональных журналистов также весьма скептически относятся к идее независимости прессы. Почти 70 процентов журналистов, опрошенных в процессе реализации данного проекта, уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации. Противоположного мнения придерживаются менее 30 процентов.

4. В мировоззренческом плане – по уровню политической просвещенности, развитости и артикулированности идейно-политических позиций – региональные журналисты мало чем отличаются от своей аудитории. Та же склонность к конформизму по отношению к власти, то же отсутствие представления о политике как конкуренции принципов, альтернативных программ, та же мечта о порядке внутри страны и престиже за рубежом. И готовность ради этого порядка и ради этого престижа подчиниться «сильной руке». Другими словами, независимо от профессиональных качеств, уровня критичности, смелости и т. д. отдельных журналистов, региональные СМИ в своем большинстве вряд ли могут играть роль интеллектуальных или идейных лидеров в общественно-политической жизни своего региона: у них нет ни необходимых для этого собственных идей, ни знаний, ни кругозора.

5. Ослабление нравственного императива в прессе. В отношении так называемой информационно-развлекательной прессы, выходящей солидными тиражами в 40–60 тысяч экземпляров, в два-три раза большими, чем многие другие издания, можно говорить уже не об ослаблении, а о забвении нравственности. В погоне за тиражами все чаще прибегают к нездоровой сенсационности и те издания, учредители которых обозначают их как общественно-политические. Никаких стратегических общественных целей, кроме интересов собственного выживания, многие региональные информационно-коммерческие издания не имеют. Все подчинено только коммерческому успеху.

Все сказанное выше дает основания для вывода о том, что региональная пресса России пока еще не может рассматриваться как влиятельный институт формирования демократических традиций.

Таков диагноз. Как к нему относиться?

Можно не обращать на него внимания. Как заявил один из участников фокус-группы: «Оставьте региональные СМИ в покое, и через некоторое время они расцветут». А другой редактор районной газеты сказал: «Вы дайте нам денег, а как делать газету, мы знаем».

Можно рассматривать этот диагноз как еще одно подтверждение того, что региональную прессу надо срочно превращать в прибыльный медиа-бизнес, и тогда она станет действительно независимой, а значит, будет способствовать развитию демократии. Вот в это верится с трудом. В условиях, когда большинство населения не нуждается ни в качественной информации, ни в независимой прессе, а большинство журналистов уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации, рассчитывать на то, что СМИ сами собой станут институтом демократического общества, очень наивно.

Разумеется, надо учить региональные СМИ вести хозяйство, изучать и учитывать интересы аудитории, зарабатывать на рекламе и т.п. Кто же спорит. Однако, на мой взгляд, гражданские структуры, группы обеспокоенной общественности, медиакритика должны стремиться к тому, чтобы региональные СМИ не стали под давлением определенных индивидов и заинтересованных структур, категорически не желающих рассматривать журналистику как сферу социально ответственной деятельности, заурядным бизнесом, который обеспечивает высокие доходы предприимчивым дельцам, спекулирующим на нищете, отсталости, социальной и психологической закомплексованности значительной части населения. Ну и, само собой разумеется, если мы хотим, чтобы региональные СМИ были институтом демократизации общества, то надо настойчиво менять отношения между властью, бизнесом и СМИ, делая их прозрачными. Подлинный диалог, подлинное партнерство, подлинное доверие (а это и есть душа демократии) возможны только в атмосфере информационной открытости.

Пишу эти слова и сам улыбаюсь. Ты это о чем?

Почему же все-таки пишу эту вступительную статью?

Ну, во-первых, потому что обещал. А обещания надо выполнять. Во-вторых, очень люблю и уважаю Алексея Симонова, Михаила Горбаневского, которые делают эту книгу. А людям, которых любишь, надо доставлять удовольствие. В-третьих, есть чувство долга.

В общем, мораль проста. Что бы ни происходило в стране и обществе, надо соблюдать простые законы человеческого общежития: делать то, что должен делать; говорить то, что думаешь; помогать другим людям, чем можешь; не суетиться перед сильными мира сего.

И самое главное. Историки свидетельствуют, что Французская революция в «Декларации прав человека и гражданина» (1789 г.) провозгласила право свободно сообщать мысли и мнения, возможность свободно писать, говорить и печатать, соблюдая ответственность перед законом. Но политическая борьба диктовала свои условия, и журналистика несла бремя ограничений: в 1790 г. преследовали издания, призывавшие народ к выступлению и кровопролитию; в 1792 г. конфисковали имущество контрреволюционных газет; в 1793 г. некоторые газеты сжигали на эша-

фотах, гильотина грозила и журналистам; в 1794 г. Термидор формально «восстановил» свободу прессы, но фактически покончил с революционной журналистикой; при Директории все издания были поставлены под контроль полиции. В начале XIX в. Наполеон Бонапарт завершил полное уничтожение «всех признаков независимого печатного слова» (Тарле Е.В. Печать при Наполеоне I. Пг., 1922. С.5). «Прорыв» французской прессы к свободе шел болезненно и в XIX в. Реставрация, на словах признавшая свободу прессы, на деле возродила предварительную цензуру. Относительно либеральные законы о печати 1819 г. сменились произволом 1820-х гг. В 1830 г. было торжественно объявлено о том, что цензура во Франции отменяется навсегда, а в 1831–1832 гг. журналисты привлекались к суду 114 раз. Сентябрьские законы 1835 г., ознаменовавшие новое наступление на права прессы, были отменены революцией 1848 г., но при Луи Наполеоне восстановлены. В 50-е гг. о свободе печати власти забыли достаточно основательно. Некоторое смягчение режима в отношении прессы наблюдалось в конце 60-х, но после подавления Парижской коммуны 1871 г. преследования журналистов развернулись с новой силой. Только в 1881 г. Национальное собрание Франции приняло Закон о печати, ставший классическим. Таким образом, декларированная в 1789 г. свобода печати приобрела соответствующую юридическую форму только через 92 года. Да и потом у французских журналистов было немало оснований возмущаться фактами ограничения доступа к информации.

Так что, может быть, рано отождествлять себя с Омаром Юсуфом ибн Хоттабом?

*И.М. Дзялошинский,
председатель Совета директоров
Независимого института коммуникативистики,
президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»*