

И.Дзялошинский,

генеральный директор
Института гуманитарных коммуникаций,
президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»

Как обеспечить информационную открытость власти

Начну с напоминания о том, что мы пока еще члены Совета Европы. А Совет Европы когда-то принимал много разных документов, которые в той или иной степени обязательны для исполнения в странах-членах этой организации. Например, 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"*. Или 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"*.

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.

Нет, что касается законодательной и нормативной базы, то все выглядит вполне прилично. Есть Законы, Указы Президента, в которых говорится о необходимости обеспечить информационную открытость власти. Например, в Послании 1998 г. Президента Российской Федерации "Общими силами – к подъему России" (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) говорится о том, что полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без *информационной открытости*. По мнению тогдашнего Президента, для этого необходимо:

- радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти;
- сужение области ведомственных тайн;
- уточнение с помощью общественных организаций гарантий предоставления общественно значимой официальной информации;

- обучение государственных служащих практической работе в условиях информационной открытости;
установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами (экологическими, социальными и др.).

Хорошие слова говорил Б.Н.Ельцин.

Реальная картина доступа к информации выглядит несколько по-иному. Регулярно проводимые Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации» опросы экспертов показывают, что уровень информационной открытости¹ основных социальных институтов все последние годы снижается.

Вот как выглядят (в баллах по пятибалльной шкале) обобщенные результаты этой оценки:

Субъект социальных отношений	Годы									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Органы законодательной власти	3.2	2.9	3.0	3.0	2.8	2.6	2.5	2.5	2.1	2.4
Органы исполнительной власти	2.3	2.2	2.1	1.8	1.7	2.2	2.0	1.8	2.0	2.1
Правоохранит. и судебные органы	1.6	1.4	1.4	1.3	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9
Гос. предприятия и учреждения	2.2	2.0	1.9	1.9	2.0	2.1	2.1	2.3	2.3	2.3
Коммерческие структуры	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	1.8	1.7	1.7
Финансовые структуры	1.6	1.3	1.5	1.5	1.4	1.6	1.8	1.6	1.6	1.6
Партии и общественные организации	3.0	2.8	3.0	3.0	3.0	3.1	2.6	2.5	2.8	2.8
Информационные органы	3.5	3.6	3.6	3.5	3.4	3.4	3.0	3.0	2.9	2.7
Частные лица	3.4	3.3	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0	3.1

¹ Под информационной открытостью в этом исследовании понимается :

1) свобода доступа (по устному и письменному запросу) к информационным ресурсам социальной системы;

2) наличие внутри социальной системы механизмов обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности без ожидания каких-либо запросов.

Основными критериями, на основании которых определяется уровень информационной открытости, считаются следующие:

Качество (полнота и достоверность) информации, предоставляемой общественности социальным институтом
Объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданином на получение интересующей его информации
Количество отказов в предоставлении информации к количеству запросов (безотказность)
Уровень информированности граждан о деятельности данного социального института

Чтобы понять, как следует интерпретировать эти цифры, следует учесть, что по имеющимся в Институте гуманитарных коммуникаций данным, эффективное развитие любой социальной системы предполагает определенное соотношение между информационной открытостью и информационной закрытостью. Как правило, это соотношение колеблется вокруг 3:2. То есть, если уровень абсолютной информационной прозрачности принять за 5, то оценка в 3 балла означает оптимальный уровень информационной открытости. Таким образом, только частная жизнь людей у нас достаточно открыта. Все остальные социальные структуры, в том числе органы власти, чрезмерно закрыты, что естественным образом приводит к стагнации, коррупции и прочим проблемам. Так что дело не в том, соблюдаем мы рекомендации Совета Европы или нет, а в том, что повышение уровня информационной открытости большинства социальных систем жизненно необходимо самой России. Но если мы согласимся с таким подходом, то надо ответить на два вопроса: в чем причины чрезмерной информационной закрытости и что можно сделать для выхода хотя бы на европейские стандарты информационной открытости?

Что касается первого вопроса, то, не вдаваясь в исторические экскурсы о мистицизме российской власти, которая всегда предпочитала жить и действовать в потемках, можно указать на такие факторы, как негативное отношение руководства властных структур к этому аспекту своей деятельности, низкое качество нормативной базы, обязывающей органы власти информировать общественность о своей деятельности, незаинтересованность ведомств в общественном контроле их деятельности.

Сложнее ответить на второй вопрос. Отвечая на него, наши эксперты выделили следующие структуры, которые, по их мнению, должны обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти неким социально приемлемым стандартам:

Структуры, призванные участвовать в процессах обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти	Кол-во экспертов в процентах
Средства массовой информации	47.3
Негосударственные правозащитные организации	36.8
Органы прокуратуры и судебные инстанции	22.8
Специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти	15.7
Уполномоченный по правам человека, омбудсмен	5.8
Представители законодательной власти, депутаты	5.7
Сами граждане	5.6
Международные правозащитные организации	2.8

Анализ этой таблицы показывает, что основную тяжесть обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти должны взять на себя средства массовой информации и НГО.

Эта таблица нуждается в несколько более развернутых комментариях.

Мне уже неоднократно приходилось писать о том, что в сегодняшней России положение дел в сфере выполнения журналистами своей информационной функции существенно ухудшилось. Причин несколько.

Во-первых, как показало проведенное в 1999 году исследование «Общественная экспертиза», сегодня в России нет ни одного региона с комфортным для СМИ законодательным и политическим климатом.

Во-вторых, 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 чьими-то имиджмейкерами, агентами влияния, инструментами сведения счетов.

Один из горьких уроков последних лет заключается в том, что многие, очень многие российские журналисты рассматривают 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.

Журналисты прекрасно знают о том, какие широчайшие масштабы приобрел прием "вешания лапши на уши", то есть выдачи журналисту внешне правдоподобных, непротиворечивых с первого взгляда и подробных данных, на самом деле являющихся неполными, а то и ложными. На юридическом языке можно сказать: намеренное введение журналиста в заблуждение. Но получая эту «лапшу», журналисты очень редко проверяют предоставленную информацию, и еще реже припирают лжеца к стене, предпочитая перевешивать эту «лапшу» на уши аудитории и оправдываясь потом тем, что это не мы, журналисты, а источник информации виноват в том, что общественное мнение введено в заблуждение».

Помимо внешнего контроля за допуском журналистов к информации, все активнее проявляет себя журналистская самоцензура. Под самоцензурой следует понимать сознательное и добровольно принимаемое журналистом решение не интересоваться какими-либо фактами, а если они вдруг станут ему известными, то - не публиковать эти сведения.

Все сказанное выше дает основание для вывода о том, что одновременно и параллельно с борьбой за обеспечение для журналистов свободы доступа к информации надо создавать 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.

Но и этого недостаточно. Внимание к проблеме доступа журналистов к информации объяснимо и оправдано тем, что на данном этапе подавляющее большинство населения именно из СМИ получают те сведения и представления, на основании которых люди принимают жизненно важные решения. В ситуации резкого возрастания значимости информации как основного ресурса общественного и личностного развития, СМИ не могут и не должны быть единственным универсальным средством получения информации.

Что касается структур гражданского общества, на которые уповают многие эксперты, то они, действительно немало делают для повышения уровня открытости власти. Ряд негосударственных организаций стали более активно добиваться информационной прозрачности властей. Созданы и функционируют специальные сайты российских правовых и правозащитных организаций.

И тем не менее, непредвзятый анализ показывает, что далеко не все структуры третьего сектора действительно заинтересованы в «просвечивании» власти.

Очевидно, пришло время внимательно проанализировать суть и особенности того явления, которое называется у нас «гражданским обществом». Гражданскому обществу приписывается способность развивать демократию и обуздывать авторитаризм. Очень не хочется прикасаться к мифу о том, что густая сеть гражданских ассоциаций содействует стабильности и эффективности демократической формы правления, но, похоже, не разрушив этот миф, мы попадем в очень сложное положение.

Считается, что гражданское общество оказывает в России действенное сопротивление власти и авторитарным тенденциям, что структуры гражданского общества являются важнейшим элементом процесса демократизации. Однако это очевиднейшим образом не так. Не вдаваясь в неясность различения гражданских, политических и иных негосударственных, неправительственных структур, можно уверенно сказать, что третий сектор и демократия в России находятся в очень непростых отношениях. В России на сегодняшний день полным полно НГО и НПО, но то, что в России нет гражданского общества, это настолько очевидно, что даже спорить с этим никто не хочет. Не успев стать нормальным противовесом государству, некоторые российские НГО уже активно вписались в систему управления, становясь неким инструментом власти, с помощью которого власть решает некоторые свои задачи. Последнее время у меня возникают все большие подозрения, что значительная часть всех этих спортивных клубов, хоровых обществ, кооперативов и культурных ассоциаций организованы самой властью для своих целей. Более того, осмелюсь сказать, что некоторые из этих структур гражданского общества выступают не против авторитаризма, а против демократии. Поэтому, мне кажется, надо бы вновь вернуться к вопросу том, что есть в России власть, и что есть гражданское общество.

Поэтому, понимая необходимость активной деятельности различных негосударственных структур в сфере контроля информационной открытости власти, следует все же добиваться того, чтобы были созданы системы процедур, которые должны выполняться в автоматическом режиме. Другими словами, 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.**

Осуществленный экспертами Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации" анализ, показал, что одним из основных препятствий на пути реализации права граждан на информацию является отсутствие специального закона "О праве на доступ к информации". В силу ряда причин, анализ которых требует отдельного разговора, ни владельцы информационных ресурсов, ни судьи не испытывают ни малейшего почтения к Конституции РФ, а также подписанным Россией и действующим на ее территории международным актам и конвенциям прямого действия и в ответ на требование предоставить информацию ссылаются на отсутствие специальных нормативных актов.

Следует отметить, 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, 1982г.), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94. Вступил в силу 01.07.94г), Венгрии (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом 27.10.92г.), 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.

Попытка разработать и провести через Государственную Думу РФ Федеральный закон "О праве на информацию" была предпринята и в России в 1995 году. Первое чтение этот законопроект прошел лишь 3 сентября 1997 г. Коренной недостаток редакции закона в его первом чтении - практически полное отсутствие механизма реализации его норм. Затем 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") готовился ко второму чтению. Был подготовлен пакет поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. И главное - вложить в этот закон механизм реализации его норм.

Однако принятие российским парламентом этого закона, призванного впервые комплексно и достаточно эффективно решить задачу нормативного закрепления режима информационной открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, оказалось чрезвычайно непростым делом. Во всяком случае, у прошлой Думы так и не дошли руки до этого законопроекта.

Очень хочется надеяться, что новая Дума найдет возможность обсудить и принять этот законопроект. Это будет означать, что Россия действительно

начинает реализовывать хотя бы минимальные стандарты информационной открытости власти. Благополучное завершение акции по продвижению законопроекта (который в настоящее время направлен пока лишь на обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти), даст возможность поставить вопрос о разработке нормативных актов, обеспечивающих прозрачность (информационную прозрачность) деятельности политических партий и движений, средств массовой информации, российского бизнеса. Хотя бы на уровне стандартов, принятых в цивилизованном мире.

Вместе с тем не хотелось бы, чтобы у читателей сложилось ощущение, что я верю в то, что если будет принят еще один закон, то все проблемы с доступом информации о деятельности властей будут решены. Конечно, нет. У нас много хороших недействующих законов, добавится еще один.

Чтобы этого не произошло, необходимо, чтобы раскритикованные мной масс-медиа и структуры гражданского общества (а что, у нас есть другие писатели?) приняли посильное участие в осуществлении мониторинга нарушений в области доступа к информации, информировании общественности и властных структур обо всех случаях нарушения прав граждан на получение социально значимой информации, инициировании судебного рассмотрения случаев нарушения права граждан на получение информации о деятельности органов власти, организации диалога всех сторон, заинтересованных в обеспечении информационной открытости власти.

И еще несколько предложений.

Надо вернуться к уже подзабытой идее ясного определения информационной доктрины российского государства. Должен быть сформулирован некий договор между государством и обществом по поводу направлений, темпов и характера развития информационной сферы. Речь об этом идет уже пять лет или больше, однако в России по-прежнему нет всеми принятых концептуальных основ государственной политики в области информационных отношений.

Необходимо активизировать процесс разработки информационного законодательства, которое и является основным инструментом реализации и одной из основных областей формирования государственной информационной политики. В последнее время процесс формирования информационного законодательства существенно замедлился, хотя достаточно широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным. Прежде всего, это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за непредоставление и сокрытие информации, за распространение недостоверной информации и диффамацию, порядка и условий использования информации ограниченного доступа, включая персональные данные, коммерческую, служебную и другие виды тайн, проблем информационного обеспечения формирования гражданского общества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, развития средств массовой информации, массовой коммуникации и связи в условиях рыночной экономики, регулирования рынка информационной продукции и услуг и т.д.

В сфере журналистики необходимо окончательно похоронить профессиональную идеологию четвертой власти и вернуться к миссии гражданского служения обществу. В американской и европейской журналистике, на опыт которой так любят ссылаться наши журналисты, эта идея всегда была встроена в любые этические кодексы, а в последнее время материализовалась в так называемой «гражданской» журналистике, которая рассматривает население не как аморфную аудиторию, потребителей информации и развлечений, а как социально ответственных субъектов, заинтересованных в понимании происходящего, поиске оптимальных решений возникающих проблем, стремящихся быть партнерами СМИ.

Обеспечим ли мы, решив эти задачи, оптимальный уровень информационной открытости власти? Не знаю. Есть другие предложения?