

И. Дзялошинский,
*президент Правозащитного фонда
«Комиссия по свободе доступа к информации»*

Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня

Что есть гласность? По большому счету – это особым образом организованная система доступа граждан к социально значимой информации. Суть гласности – открытость, полнота и доступность информации о любой общественно значимой деятельности (прежде всего деятельности органов власти и государственных организаций) и возможность ее широкого обсуждения.

Именно эти принципы демократического общества закреплены в Конституции России.

Понятно, что так понимаемая гласность имеет некоторые ограничения, связанные с защитой основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц и безопасности государства; защитой государственной, личной и семейной тайн; чести и доброго имени; тайны переписки и иных сообщений и др. Особое значение сейчас придается, и, наверное, справедливо, охране прав граждан, защите личности от несанкционированного сбора персональных данных, от злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации персонального характера.

Сегодня 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 выражать 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, отказывающееся 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 предисловии к книге “Российская журналистика: свобода доступа к информации”, которую Правозащитный фонд «Комиссия по свободе доступа к информации» выпустил еще в 1996 году, я писал о том, что прошедшее десятилетие со всей отчетливостью показало, что между нашими правами, зафиксированными в Основном Законе, других законодательных актах, и возможностью эти права реализовать - огромная дистанция. Особенно наглядно эта дистанция проявляется в области информационных отношений. Жизнь довольно грубо продемонстрировала разницу между понятиями “право на информацию” и “получение информации”. Оказалось, что между первым и вторым находится множество барьеров - правовых, финансовых, организационных, технических, которые и определяют реальные возможности получения информации.

Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости различных социальных, государственных и общественных систем. В своем выступлении я хотел бы затронуть несколько, на мой взгляд, значимых вопросов, имеющих непосредственное отношение к этой проблеме.

1-й вопрос можно сформулировать следующим образом: а что это такое - информационная открытость власти?

Практика показывает, что с содержательной стороны понятие “информационная открытость” связано с двумя толкованиями:

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.

2-й вопрос: что представляют собой те критерии, пользуясь которыми, можно оценивать уровень информационной открытости различных структур, сравнивать их между собой, осуществлять мониторинговую и аналитическую деятельность в этой области?

Ответы экспертов на соответствующие вопросы позволили выявить следующие основные критерии информационной открытости.

Критерий	Кол-во экспертов в процентах
Качество (полнота и достоверность) информации, предоставленной общественности социальным институтом	56.3
Объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданами на получение интересующей его информации	43.7
Количество отказов в предоставлении информации к количеству запросов (безотказность)	37.5
Уровень информированности граждан о деятельности данного социального института	18.8
Другие	21.4

3-й вопрос: Каков уровень информационной открытости различных социальных структур

Регулярно проводимые Правозащитным фондом «Комиссия по свободе доступа к информации» опросы экспертов показывают, что уровень информационной открытости 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

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.

4-й вопрос: какие факторы определяют уровень информационной открытости\закрытости органов власти и других социальных структур?

Опрошенные нами эксперты поставили на первое место 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. Все остальные факторы, как видно из приведенных ниже данных, уступают по своей значимости перечисленным выше.

Факторы	Кол-во экспертов в процентах)
Отношение руководства органа власти к этому аспекту своей деятельности	20.7
Качество нормативной базы	20.3
Ведомственный интерес	15.3
Общая политико-экономическая ситуация в стране	15.1
Коррупционированность чиновников	10.2
Степень активности структур гражданского общества	5.8
Техническое состояние информационных ресурсов, средств хранения и выдачи информации	5.7
Наличие/отсутствие традиций информационной открытости	5.4

5-й вопрос: кто и как должен обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти неким социально приемлемым стандартам?

Размышляя над этими вопросами, эксперты выделили следующие структуры:

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 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 различия 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 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 нынешняя Дума найдет возможность обсудить и принять этот или другой законопроект. Это будет означать, что Россия действительно начинает реализовывать хотя бы минимальные стандарты информационной открытости власти.

Вместе с тем не хотелось бы, чтобы 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 масс-медиа и структуры гражданского общества 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. Не доктрины информационной безопасности, а доктрины информационного развития. 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.

И последний тезис. Мы провели анализ содержания специализированных средств коммуникации гуманитарного профиля и анализ содержания масс-медиа. Возникает ощущение, что между этими мирами нет ничего общего. Обеспокоенные гуманитарии – философы, социологи, политологи дискутируют о проблемах глобализации, информационном обществе, открытом обществе, переходе из одних цивилизационных структур в другие и прочее, прочее. Средства массовой информации забиты всякой информационной шелухой, интересной только тем, кто оплачивает эти материалы. С другой стороны, анализ данных, полученных в ходе специальных исследований, показывает, что людей, которые обращаются к средствам массовой информации за сведениями, нужными им для принятия решения, то есть для дела, в самом лучшем случае примерно 17%. И примерно 60% обращаются к СМИ за развлечениями или материалом для общения. И это не потому что они – граждане – глупые или аполитичные. А потому что та жизнь, в которую они встроены, делает практически бессмысленной любую социальную активность, в том числе и в информационной сфере. Видимо, всем нам надо понять, что свободы доступа к информации, гласность, оторванные от каких-то фундаментальных преобразований внутри целостного цивилизационного, культурного процесса приобретают какой-то верхушечный, самодовлеющий характер. А поскольку никаких глубинных преобразований там, в российской глубинке, не происходит, стоит ли удивляться политической и информационной пассивности. Поэтому я вновь возвращаюсь к тому, что, собственно, и хотел сказать. Проблему доступа к информации, проблему гласности, все наши с вами проблемы, которые кажутся нам очень важными, надо встраивать в контекст реальных преобразований, реального, цивилизационного, культурного процесса, в котором мы с вами живем.