

## **КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

### **СОКРАЩЕННАЯ СТЕНОГРАММА КОНФЕРЕНЦИИ "КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА"**

**Иосиф Дзялошинский,**  
президент Правозащитного фонда  
"Комиссия по свободе доступа к информации"

#### **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

Нынешняя конференция отражает новую стадию процесса создания в России условий для реализации одного из главных прав человека – права искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ. Комиссия по свободе доступа к информации (КСДИ) включилась в этот процесс в августе–сентябре 1995 года и поначалу поставила перед собой достаточно скромные цели: проанализировать теоретико–методологические и правовые проблемы доступа журналистов к информации, выявить основные источники информации, которыми пользуются российские журналисты, причины отказов в предоставлении информации, выработанные журналистами способы защиты своего права на доступ к информации.

В предисловии к книге "Российская журналистика: свобода доступа к информации", которую КСДИ выпустила по итогам первого года своей работы, 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.

Защищая вместе со многими другими организациями право журналистов на получение информации, мы очень скоро поняли, что средства массовой информации в России все в большей степени превращаются в институт, функционирующий в интересах узкой группы населения, что обеспечить журналистам право на получение информации – лишь половина дела. В силу ряда обстоятельств, очень многое из того, что становится известным журналистам, не доходит до аудитории.

Вот лишь один пример. Общеизвестен большой интерес широкой общественности к экологической информации. Между тем, российские масс–медиа не очень активно освещают эту проблематику. Институт гуманитарных коммуникаций разослал редакторам 118 крупнейших региональных газет России небольшую анкету с просьбой сообщить, в какой мере они заинтересованы в получении информации о состоянии окружающей среды. В анкете была приписка: "Если Вы не ответите на эту анкету, мы будем считать, что Вас эта проблематика не интересует". Сто редакций на анкету не ответили. Даже после напоминаний.

Следовательно, констатировалось в книге "Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы", которую КСДИ выпустила по итогам второго года своей работы, одновременно и параллельно с борьбой за

обеспечение свободы доступа к информации для журналистов надо создавать механизмы гражданского и корпоративного контроля за качеством соблюдения журналистами своей миссии посредника между информацией и гражданами. В книге также утверждалось, 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 к источникам информации рядовых граждан.

В соответствии с коллективно выработанными положениями Правозащитный фонд "Комиссия по свободе доступа к информации" взял курс на поэтапное расширение мандата своей деятельности: от защиты права журналистов на свободу доступа к информации к соблюдению международного и отечественного законодательства, гарантирующего каждому гражданину право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

КСДИ во взаимодействии с другими правозащитными организациями удалось обеспечить достаточно высокий уровень осознания российским обществом значимости проблем, связанных со свободой доступа к информации. Мысль о том, что общественность имеет полное право знать, что и как делают федеральные и региональные органы власти, правильно ли они распоряжаются вверенными им властью и ресурсами, перешла из области конституционных абстракций в сферу практического поиска ответов на интересующие общественность вопросы.

Теперь, когда в обществе осознана значимость проблемы доступа к информации, когда сам термин стал популярным, на очередь становится проблема качества информации, доступ к которой должен быть обеспечен.

С нелегкой руки некоторых специалистов по информационной безопасности, словосочетание "качество информации" стало увязываться с проблемой дезинформации. Я не отношусь к числу тех, кто видит главную угрозу национальной (или, как ее называют некоторые – государственной) безопасности в том, что кто-то подсовывает гражданам дезинформацию вместо информации. Дезинформация страшна только в тоталитарном обществе, где она носит тотальный характер, а против тех, кто ей не верит и пытается найти адекватную информацию, применяют специфические меры воздействия. В нормальном, то есть демократическом, открытом, гражданском обществе любой обман, любая дезинформация быстро разоблачаются, да и людей, привыкших отвечать за свои поступки и свою судьбу, как правило, трудно дезинформировать.

Поэтому для меня проблема качества информации связана не с соотношением информации и дезинформации, а с адекватностью того, что является информацией, тому, о чем она сообщает. Следовательно, качественной мы можем назвать только такую информацию, которая обеспечивает нам адекватное ориентирование в фактах, тенденциях, процессах текущей действительности, дает возможность выбирать наиболее разумные, эффективные варианты организации собственной жизни. Понятие "социальная информация" представляет собой термин, наиболее адекватно приспособленный для обозначения отчужденных от конкретных индивидов, объективированных каким-либо образом человеческих смыслов, то есть моделей разумной, осмысленной жизни.

Переводя эти теоретические рассуждения на язык конкретной политики, можно сформулировать утверждение, что качество информации является функцией от степени информационной открытости той системы – политической, экономической, социальной, отношения между элементами которой и отношения между этой системой

в целом и другими системами зафиксированы в этой информации.

Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости социальных систем или, используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем.

Проводя несколько рискованное сравнение, можно сказать следующее. Специалисты по имиджу знают, что правильно подобранная одежда, хорошо сделанная прическа и некоторые другие элементы оформления в сильнейшей степени определяет восприятие индивида. И даже если ты знаешь все эти технологические ухищрения, все равно попадаешь под обаяние человека, который либо сам, либо с помощью специалиста сумел предьявить себя с самой лучшей стороны. Потом, если великолепная внешность оказалась лишь инструментом обмана и обольщения, ты разводишь руками и сильно негодуешь: надо же, как обманчива внешность.

Поэтому, чтобы увидеть действительную внешность человека, надо увидеть его без одежды и без грима. В этом смысле жулики–портные, оставившие в сказке Андерсена короля голым, оказали народу неоценимую услугу: они показали подлинный вид, то есть подлинную сущность короля.

Как было бы хорошо, если бы при каждом дворе были такие портные!

Можно выделить несколько сфер, где мы имеем много информации (точнее – сведений), но практически ничего не знаем о том, что на самом деле происходит. Это деятельность органов государственной власти, это силовые структуры, это так называемые партии и политические движения и это сфера бизнеса.

Ставя вопрос в этой плоскости, мы выделяем несколько аспектов этой проблематики.

Прежде всего необходимо разобраться с понятиями. Проведенный нами опрос экспертов\* показал, что лишь 6.7 процентов опрошенных считают, что словосочетания "информационная открытость" или "информационная прозрачность" уже приобрели статус научных понятий. 73.3 процента опрошенных полагают, что эти словосочетания пока еще являются метафорами, которые должны быть включены в соответствующие понятийные системы.

Анализ высказываний экспертов и употребления этих понятий в литературе показывает, что понятие "информационная открытость" чаще относится к деятельности социальных институтов, прежде всего властных. Что касается понятия "информационная прозрачность", то оно преимущественно относится к сфере общественных отношений и частной жизни граждан.

Обобщающего понятия, конкретизацией которого могли бы выступить "информационная открытость" и "информационная прозрачность", эксперты не предложили. Однако практика употребления этих понятий показывает, что в качестве основного понятия чаще выступает "информационная открытость". В частности, в Послании 1998 г. Президента Российской Федерации "Общими силами – к подъему России" (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) используется только один термин – "информационная открытость". Характерно, что в этом Послании идет речь о том, что полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без информационной открытости. Задачи здесь, по мнению Президента, таковы:

- 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.).

Таким образом, явственно прорисовывается проблема построения некоторой понятийно–терминологической системы, непротиворечиво увязывающей многообразные слова и словосочетания, используемые в литературе и правозащитном обиходе по этой проблематике. Эта проблема тесно связана с необходимостью осмысления сути, содержания этих понятий. Обобщая ответы на вопрос, какой смысл опрошенные эксперты вкладывают в эти словосочетания, можно отметить, 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. Вторая важная проблема возникает при постановке вопроса о том, 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 за их деятельностью. Все остальные факторы, как видно из приведенных ниже данных, уступают по своей значимости перечисленным выше.

<b>Факторы</b>	<b>Кол–во экспертов (в процентах)</b>
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

Третья проблема связана с определением критериев, 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:

<b>Критерии</b>	<b>Кол–во экспертов (в процентах)</b>
Качество (полнота и достоверность) информации, предоставляемой общественности социальным институтом	56.3
Объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданином 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

Четвертый проблемный блок формируется как только мы задаем вопрос о том, кто и как должен обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти неким социально приемлемым стандартам. Размышляя над этими вопросами, эксперты выделили следующие структуры:

<b>Структуры</b>	<b>Кол–во экспертов (в процентах)</b>
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 этих данных показывает, что основную тяжесть в обеспечении высокого уровня информационной открытости органов власти должны взять на себя НГО и средства массовой информации. Причем, если суммировать количество голосов, поданных за негосударственные правозащитные организации и специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти, создание которых, по мнению некоторых экспертов, совершенно необходимо, то окажется, что роль НГО существенно выше.

Вместе с тем следует указать, что ряд экспертов подчеркнул, что речь должна идти не столько о конкретных социальных структурах, сколько о создании системы процедур, которые должны выполняться в автоматическом режиме.

Что касается способов, методов, технологий, которые могут и должны использоваться структурами гражданского общества в обеспечении информационной открытости власти, эксперты сформулировали следующие предложения:

<b>Роль структур гражданского общества</b>	<b>Кол-во экспертов (в процентах)</b>
Участие в разработке, экспертизе и лоббировании законодательных и нормативных актов	44.6
Распространение соответствующей информации через СМИ, Интернет и другие каналы	43.7
Осуществление мониторинга нарушений в области доступа к информации, информирование общественности и властных структур обо всех случаях нарушения прав граждан на получение социально значимой информации	34.1
Инициирование судебного рассмотрения случаев нарушения права граждан на получение социально значимой информации	23.4
Организация диалога всех сторон, заинтересованных в обеспечении информационной открытости власти	18.7

В заключение экспертам предложили оценить по пятибалльной шкале уровень информационной открытости различных социальных структур России в прошлом, настоящем и будущем. В предлагаемой вашему вниманию таблице приведены усредненные ответы экспертов на этот вопрос. Думаю, эта таблица не нуждается в комментариях.

Естественно, полученные в ходе опроса экспертов данные можно рассматривать только как первое приближение к уяснению сути этой проблемы. Чтобы дать импульс к дальнейшему обсуждению этой проблематики, КСДИ решила посвятить свою очередную, нынешнюю конференцию не проблемам доступа к информации, а именно проблемам информационной открытости.

#### **Динамика информационной открытости социальных структур (в баллах по пятибалльной шкале\*)**

<b>Субъект социальных отношений</b>	<b>Годы</b>									
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
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
Правоохранительные и судебные органы	1.6	1.4	1.4	1.3	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9
Государственные 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

\* 5 - максимально высокая степень информационной открытости;

4 - достаточно высокая степень информационной открытости;

3 - средняя степень информационной открытости;

2 - низкая степень информационной открытости;

1 очень низкая степень информационной открытости.