

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РАЗДЕЛ 2.

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ СВОБОДЫ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Юрий Казаков,

Правозащитный фонд "Комиссия по свободе доступа к информации"

"Право знать" как система взаимных обязательств

Доступ к информации, как бы ни отличались в различных странах законодательные и инструментальные аспекты подхода к этой проблеме, повсюду базируется на объединяющем, общецивилизационном фундаменте социальной потребности общества в полноценном информационном обмене и на социальной ответственности участвующих в процессе за его результат.

Результат для нас, по определению, – это доступ гражданина к информации – и доступ информации к гражданину. Какой информации? Прежде всего – социально значимой, т.е. помогающей жить, ориентироваться в новой среде, в максимально возможной мере реализовывать свои интересы, права и свободы. Начиная с самых простых и самых важных: неотчуждаемых, принадлежащих гражданину от рождения.

Это сведение в точку – на гражданине, на его основных правах – информационных обязательств, задач, возможностей самого государства, во–первых; негосударственных организаций (НГО), представляющих наиболее продвинутое в гражданском смысле часть российского общества, во–вторых; и, наконец, средств массовой информации, соединяющих как бы в одном лице и общественное представительство, и представительство некой корпоративной или протокорпоративной среды, я и определил более чем условной формулой система взаимных обязательств "по поводу". По поводу свободы доступа к гражданину существенной в социальном отношении информации.

Настойчиво подчеркивая словосочетание "по поводу", я стремлюсь избежать попытки свести дело к системе как бы двусторонних обязательств: власти перед СМИ или, скажем, СМИ перед НГО. При том, что определенные "правила поведения" и внутри этого треугольника могут и должны существовать (и наша задача – добиваться того, чтобы правила эти были "правилами честной игры"), речь по большому счету идет о явлении более высокого порядка: об обязательствах и власти, и СМИ, и НГО перед гражданином, о логике объединения усилий ради реализации его информационных прав.

Какими были, какими могут оказаться позиции и отношения с гражданами и между собой власти, СМИ и НГО?

По традиции, но и по факту несомненного доминирования государственного над гражданским в нашей реальной жизни, начнем именно с государственного, властного.

1. Первое замечание: проблема информационной открытости власти (а речь о ней) не является ни новой, ни специфической "российской". В наиболее развитых в гражданском смысле странах открытость власти (в значениях и "быть", и "выглядеть") – предмет постоянной заботы и власти, и общества. "Недреманное око" общества

побуждает власть все время оглядываться на меру своей открытости: достаточна ли она?

Под такой "оглядкой" практически везде – и традиция, и опыт долгой жизни гражданского общества, и фундаментальный экономический императив. Под такой "оглядкой" везде, наконец, добротный, т.е. правовой в основе, исполнимый и исполняемый закон. Один из таких законов – американский федеральный Закон "Об открытости правительства" – мы опубликовали во втором номере бюллетеня "Право знать". Надо полагать, что он будет интересен и полезен не только юристам.

При том, что в России подобного закона нет, по чисто формальному признаку ситуация с "информационной открытостью" власти, с доступом к информации у нас не должна была бы вызывать тревоги.

В самом деле, страна живет по Конституции, в которой есть защищающие доступ к информации статьи, прежде всего – 29–я и 42–я. В стране существует и действует Закон РФ "О средствах массовой информации", закрепляющий, в том числе, специальные права на доступ журналиста к официальной информации и процедуру такого доступа (запрос, аккредитация, допуск к местам ЧП).

Есть также Закон РФ "Об информации, информатизации и защите информации", прямо запрещающий относить к категории информации с ограниченным доступом "документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением отнесенных к государственной тайне".

Есть Закон РФ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации", как бы напрямую выводящий – через электронные СМИ – власть на население. На подходе, наконец, Закон РФ "О праве на информацию", первым среди основных принципов реализации права на информацию называющий принцип "открытости и общедоступности" информации.

Есть, наконец, известный Указ Президента РФ от 31 декабря 1993г. N2334 "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию", постановляющий (со ссылкой на то, что "право на информацию является одним из фундаментальных прав человека"): "Деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений и должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;
- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан".

Последний абзац – по своему ключевой, ибо поднимает доступ к информации до порога гражданского контроля. В логике такого подхода, принцип информационной открытости оказывается для самой власти принципом (и практическим способом) эффективного самоконтроля: через систему обратной связи с обществом.

Но это все – на бумаге, в идеале. У знакомого с реальной ситуацией не может быть

сомнений в том, что и в области информационной открытости власти необходимо глубокое реформирование и что никакого автоматизма на этом направлении ожидать не придется. По крайней мере, обращение к проекции на жизнь перечисленных документов обнаруживает картину разительно не совпадающую с теорией.

Дьявол, как известно, всегда в деталях; право каждого на "достоверную информацию" о состоянии окружающей среды (ст.42 Конституции РФ) разбивается о скалу "гостайны" практически везде, где загрязнителем окружающей среды выступают армия и флот или "оборонка". Скандально известное "дело" капитана Никитина ("дело Беллуны") – яркий, но не единственный тому пример.

Запрещение закрывать информацию определенных категорий при составлении баз данных (Закон РФ "Об информации, информатизации..") сводится на нет как минимум тремя обстоятельствами:

– передачей Президентом РФ (1994) полномочий по отнесению сведений к гостайне руководителям министерств и ведомств (в списке их было около четырех десятков), резко и радикально переместившей вопрос об "открытости" на самый глухой, "ведомственный" уровень;

– отсутствием зафиксированной, закрепленной нормой (и жестко отслеживаемого самой властью на предмет исполнения чиновником) обязанности ведомства иметь искомую гражданином информацию. На "нет" же в России, и сегодня "суда нет".

– отсутствием материальных и финансовых средств на реализацию задачи формирования системы государственных информационных ресурсов, системообразующей для Закона РФ "Об информации, информатизации...", – самым естественным образом положившим этот закон "на грунт".

Что касается доступа журналистов к информации, то и здесь ситуация практически повсеместно далека от нормы, в том числе правовой. "Комиссии по свободе доступа к информации", как и Фонду защиты гласности, то и дело приходится знакомиться, например, с нигде не годными, антиправовыми "правилами аккредитации", изобретаемыми чиновниками в регионах. Достаточно вольно обращается с такими правилами Госдума (известен ее разрешенный судом конфликт с журналистами ОРТ); да и пресс-служба Президента некоторое время назад вынуждена была восстанавливать аккредитацию, прерванную произвольно, без обращения к суду. Что касается фактов затруднения, ограничения и даже прямого отказа журналистам в доступе к открытой информации, то Фонд защиты гласности в 1996 году в полудюжине регионов зафиксировал их 67. А ведь субъектов Федерации в России почти девять десятков; да и на каждый становящийся известным факт ограничения в доступе журналиста к информации приходится едва ли не десяток просто не попадающих в "черные списки" правозащиты.

2. Не продолжая этого ряда, "недоступ к информации" заявляет о себе сейчас как одна из самых опасных для общества "болевых точек" именно властного происхождения.

Наша власть при этом – практически на всех уровнях – не осознала того обстоятельства, что на территории России уже действуют (или неизбежно должны будут начать действовать; и как тут не вспомнить о Конвенции о защите прав человека) не только национальные правовые нормы.

Как показывает опыт, даже чиновники высокого ранга в большинстве своем ведают не ведают, к примеру, о Декларации о средствах массовой информации и правах человека, устанавливающей, в частности: "Не должно быть ни прямой, ни косвенной цензуры печати или содержания радио- и телевизионных программ, новостей или

информации, передаваемых другими средствами". (Консультативная Ассамблея Совета Европы. XXI очередная сессия. Резолюция N 428, 1970 г.). Между тем, ограничение доступа к информации, непредоставление информации журналисту государственным ведомством или государственным чиновником нередко носит характер именно косвенной цензуры, не укладывающейся в рамки "европейских" правил.

Не ведают наши чиновники и о Приложении к Рекомендации N R (81) 18 (речь – о Рекомендации Комитета министров Совета Европы странам–членам СЕ о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов), начинающемся констатацией–установкой: "Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства–участника СЕ, имеет право по запросу получать информацию, находящуюся в распоряжении любых государственных органов, за исключением законодательных и судебных".

3. Но дело не только в несоответствии привычного домашнего порядка нормальному, существующему, оказывается, уже не только за соседским забором. Все более очевидна цена, которую всем нам приходится платить за привычную для государства повышенную "непрозрачность". Ясно, к примеру, что России чрезвычайно дорого обходится "непросвеченность" значительной части бюджета и отдельно – системы расходования бюджетных средств.

Если брать другую проблему из самых "горячих", – Ю.М. Батулин, например, многие проблемы военной реформы склонен видеть в излишней закрытости документов по этой реформе. Основные позиции относительно военной реформы, считает он, должны быть известны и обсуждаться открыто ("Новое время", N 22/97, стр. 15). Генерал Попкович, заместитель председателя Комитета Госдумы ФС РФ по обороне, говоря о проблемах военной реформы и подтверждая факт непрохождения через него документов и предложений по этой части, замечает: "Государство – это еще и народ, и законодатели, и исполнительная власть, и жители регионов, где находятся оборонные предприятия. Почему не опубликовать–то все это?" (Там же, стр. 15–16.)

Отчасти ответ на вопрос "почему не" дает тот же Ю.М. Батулин, замечая: "Нужно подумать, как отделить интересующую общество информацию от сведений, содержащих государственную тайну".

При такой постановке вопроса, однако, идея информационной открытости засыхает на корню. Проблема, как мне кажется, не столько в более тщательном отделении зерен от плевел, сколько в том, сохранить или радикально пересмотреть саму систему гостайны в России. Задача эта тем труднее, что пересмотра требует уже новая, постсоветская система, оказавшаяся более жесткой (и менее "умной"), чем даже ее предшественница.

Чрезвычайный драматизм нынешней ситуации придает еще и то обстоятельство, что на глубоко эшелонированную базу информационной "гостайны" в России в недалеком будущем может оказаться "надстроенной" (судя по серии тематических слушаний в Госдуме) система "информационной безопасности", обещающая, по сути, информационно "закрыть" Россию. И свести к сотрясанию воздуха все разговоры о "праве на информацию" как одном из ключевых в системе прав человека.

Не будем, однако, заниматься прогнозами; наш законодатель, по счастью, не един и не всемогущ.

И здесь – один как бы более умозрительный, чем опирающийся на четкие тенденции, поворот сюжета, который мне видится если и не прогнозным, то способным при определенных условиях таковым стать.

4. Для далеко не безгрешной в части доступа к информации исполнительной российской власти информационная открытость (существующая в том числе и как – вспомним Указ 2334 – президентская директива) гипотетически – один из немногих универсальных инструментов развития действительно глубокой реформы, неповорота событий в России вспять.

Договоримся в этой связи: открытость власти – это феномен, который имеет и явную нравственную составляющую. И выраженное политическое начало. И еще – мощный организационно–деятельностный аспект: глубоко прагматичный в основе.

Выше упоминалось об открытости как способе эффективного самоконтроля власти. Но открытость для нее – это еще и:

– минимизация рисков, связанных с подготовкой управленческих решений большого социального масштаба, возможность достаточно точно спрогнозировать вероятные последствия их принятия;

– предоставление гражданам возможности успешно подготовиться к ожидаемым подвижкам в экономической и социальной ситуации;

– предотвращение или, как минимум, снижение угрозы отчуждения – и очуждения – власти как таковой и исполнительной (как распорядительной, всегда крайней) в первую очередь;

– не "чрезвычайная" и не конфронтационная, "инициативная" мобилизация общественных сил на решение проблем самого общества;

– выход на нормальный, понятный язык общения с интеллигенцией, а значит, и заметное увеличение солидарного творческого потенциала, работающего на реформу, на устойчивое будущее России;

– способность организовывать будущее, строить его в наиболее продуктивной логике сознания и сочувствия;

– прибавление социального, политического, экономического, психологического потенциала федерализма;

– синхронизация процессов, протекающих в центре и на местах; оповещение региональных и местных властей об оптимальном курсе "центральной" власти, автоматически включающее и необходимые демпферы, и возможные ускорители;

Открытость власти, в логике суперзадач, это, в том числе, и шанс для России успеть к "информационно–открытому" обществу: как наиболее продуктивному, наименее материалоемкому, экологичному, предельно экономному с точки зрения сохранения невозобновляемых или трудно возобновляемых ресурсов, человекосбережения, – при новом качестве жизни и новой мотивации, ориентированной на достижения, значительного числа участников отношений в сфере труда.

Говоря о самой "горячей" среди задач той же исполнительной власти, о жилищно–коммунальной реформе, отметим: начинающаяся полоса будет очевидно и объективно сложнейшей для населения. Обрыв связи, в том числе обратной, с обществом (или невыстраивание такой связи в нужном объеме) оказался бы катастрофой не только для нынешней команды реформаторов, но и для идеи успешной трансформации российского общества и российского государства на пороге нового тысячелетия.

И еще одно. Именно способность стать информационно–открытой во многом

предопределил ход и исход жесткой проверки реальными российскими условиями нравственных, идеологических, политических притязаний и обязательств российской демократической власти; в частности – ее притязаний на гражданское согласие.

Очевидно, что такое согласие принципиально недостижимо в режиме молчания власти или ее монолога; оно не может быть ничем иным, как продуктом диалога. Открытость – это, во–первых, способ организации диалога (определенного качества), а, во–вторых, – практичная технология его развития по принципу "шаг за шагом". Согласие суть – соглашение, своего рода "общественный договор": неизбежно конвенциональный по природе. Тут важно умение и желание договариваться, несомненно. Но также несомненно, что проявление такого умения и желания – это предъявление прозрачности намерений, открытости взглядов, воли и планов, готовности переходить от правильных слов к конкретному делу.

Можно ли считать, что власть к такому развитию событий готова? Вспомним тот же Указ 2334. Сколько раз за последние годы Президент требовал от чиновников "открытости", сколько раз признавал, что Указ этот фактически саботируется. Воз и ныне там.

Дело, очевидно, не только в невысоком профессиональном, а часто и в нравственном качестве российского чиновника (что почти не отрицается), в спасительности для него режима "непросвеченности" власти, но и во внутренней противоречивости самих президентских установок, в объективных, в том числе трагических ошибках власти.

Говоря о последних, более чем активно "посодействовала" усилению начал "закрытости" в российском государстве война в Чечне; она же значительно подорвала, ослабила внутренний контакт президента, системы исполнительной власти в целом, со средствами массовой информации, в том числе и даже прежде всего – с наиболее последовательно–демократичными. В этот же период усиление "прозрачности" гражданина заметно оторвалось от нарастания "прозрачности" государства, а это опасный признак; "полицейщина" как "способ" организации расползающегося, с мучительным трудом структурируемого пространства объективно все время бродит где–то рядом, напоминая об угрозе "взлома" непрочного, неустоявшегося поля прав и свобод граждан России.

5. Но вернемся к теме доступа к официальной информации. Такого рода доступ (как практическая задача и одна из ясных примет "открытости власти") в России пока очевидно не заявил о себе как о важнейшей социальной реальности. До сих пор, обращаясь к теме "открытости народу", наша власть каждый раз или сворачивала на курс строительства основ очередного "министерства правды", упираясь в задачу примитивно–мобилизующую, или начинала "делать народу красиво": превращая работу по связям с прессой и общественностью в имитационную по природе и затратно–провальную по результатам.

Может ли бездарный вчерашний опыт быть преодолен опытом успешным завтрашним? Способна ли российская власть – из уважения ли к гражданам, под давлением ли взятых на себя обязательств, да просто руководствуясь инстинктом самосохранения – научиться быть информационно–открытой, пригодной к общению с гражданином?

Не дожидаясь ответа на этот вопрос, что называется, "от жизни", обратимся к тем постоянно действующим факторам, которые способны в большей или меньшей степени повлиять на позицию и практическую политику властных структур, продвинуть ситуацию в желаемом направлении. Выделим из многих два: СМИ и негосударственные организации с повышенным уровнем социальной нагруженности.

Вопрос, как представляется, стоит сегодня так: станут ли эти два фактора в борьбе за

доступ граждан к информации, а значит, и за реальную информационную открытость власти, фактором именно сдвоенным, качественно изменяющим характер противостояния на поле доступа?

На нашей конференции запланирован в том числе круглый стол по проблемам доступа к экологической информации. Наш особый интерес к нему связан как с предполагаемо широким спектром участия самих экологических организаций, так и с тем, что свою борьбу за будущее своей страны российские экологи, в отличие от зарубежных коллег, ведут фактически по принципу "один за всех": без широкой общественной поддержки, но также и практически без поддержки (по крайней мере, систематической) не только тиражной, но и качественной российской прессы.

Сам факт отсутствия интереса (или невысокого интереса) прессы к работе негосударственных, в частности, экологических организаций представляется заслуживающим внимания по меньшей мере по двум причинам.

Первая – российская пресса, очевидно, все еще не отошла от биполярного мира "прессо–властных" отношений, совсем не новых для России (задолго "досоветских", известных едва ли не со времен издателя Новикова). Их суть и логика – все "государственное" волнует и занимает журналиста и СМИ куда более, чем "общественное": в силу как бы особого уровня, особого социального статуса самой прессы. Именно тут – корни нашей известной тяги к "властному", а не "общественному" самопрочтению прессой иероглифа "четвертая власть". Очевидно, что с таким подходом не справиться призывом или увещанием: "манией величия" российской прессе, исторически втянутой в положение "заместительства" (власти перед обществом; общества перед властью) надо, как представляется, просто переболеть. Задача НГО в этой связи – точнее оценить реальную ситуацию. И, как минимум, не терять силы на стук в двери, закрытые совсем уж наглухо.

Вторая причина – прагматически–поисковая. Есть очевидный факт: пресса, сделав как никто и ничто много для продвижения духа свободы в Россию, для взлома первых рубежей тоталитаризма, делает явно недостаточно для того, чтобы зачатки гражданского общества, прорастая в виде экологических, правозащитных, ряда других НГО, активно формирующих мир свободного человека, воздух и ткань гражданского общества, оказались доступными как минимум сочувственному наблюдению российских граждан, читателей и зрителей.

Наиболее частый ответ на "как же так?" – "скажите, где взять на это средства". Тупик? Или все же возможно каким–то образом преодолеть в интересах общества (и в интересах поддержания свободы слова, репутации самой российской прессы) ситуацию, когда поставленная на новые экономические основания пресса утверждает, что просто не имеет возможности быть социально–ответственной "за бесплатно"? Все ли в этой ситуации является правдой? Как преодолевать такую "правду", – есть ли работающие успешные версии и технологии на этот счет?

В свою очередь, негосударственным организациям стоит поучиться у СМИ (как, впрочем, и у коллег – тех же экологических НГО) умению воспринимать угрозу одному как угрозу многим. В условиях, когда в России фактически нет сильных, горизонтально структурированных союзов, выражающих интересы профессионально–социальных групп (это нечто иное, чем наши профсоюзы), когда не сформирована этика власти, соответствующая именно гражданскому обществу (а власть у нас, надо полагать, еще долго не признает себя простым профессиональным управляющим, приставленным к делу именно обществом), культура взаимоотношений между НГО и СМИ, их способность видеть друг в друге представителей "одной крови" может оказаться фактором решающим по качеству.

6. Суммирую сказанное: вопрос об информационной открытости государства, о доступе граждан к информации является одним из ключевых для успешных становления и существования российского гражданина, гражданского общества в России, самой России как ответственного социального государства, во-первых. Об информационной открытости не только российского государства, но даже и российского общества (если иметь в виду глубину и качество распространения в нем информации НГО), говорить пока – и это, во-вторых, – не приходится. Средства массовой информации, в-третьих, совершают серьезную стратегическую ошибку, не устанавливая постоянных связей с НГО и не находя возможным (особенно это касается электронных СМИ) предоставлять им трибуну. Большой пласт легко, без дополнительных собственных усилий, доступной СМИ и журналистам (и часто качественной оригинальной) информации по актуальным вопросам социально-значимой проблематики оказывается невостребованным СМИ. И в итоге – недоступным ни гражданину, ни власти: сплошь и рядом воспринимающей СМИ самостоятельным и авторитетным источником информации.

В-четвертых, проблема доступа гражданина к информации и доступа информации к гражданину сегодня объективно чрезвычайно важна и потому, что через доступ решаются вопросы взаимосвязи. Доступ гражданина к информации как политическая цель, социальный инструмент, решаемая практическая задача может объединить сегодня, как представляется, реформаторские силы российской власти различных ветвей и уровней, ответственные демократические СМИ (в том числе и наиболее тиражные) и авторитетные НГО.

Логика объединения представляется самоочевидной. Технология может быть выстроена в самое короткое время; ее начальным, стартовым элементом мог бы стать публично объявленный мониторинг доступа к общественно-значимой информации, и прежде всего в конкретных, "пилотных" регионах, по четырем-пяти ключевым направлениям.

На наш взгляд, такими направлениями должны были бы стать:

- доступ гражданина к официальной информации ("информационная открытость власти");
- доступ к гражданину экологической информации;
- доступ к гражданину правозащитной информации;
- доступ гражданина к информации о выполнении Россией обязательств, связанных с членством в Совете Европы;
- доступ журналиста к информации.

Как видите, все эти направления стали темами заложенных в программу конференции круглых столов. Это – эксперимент, проверка гипотезы. Нам интересно, с чего начнут и к чему придут в поисковом диалоге специалисты, представляющие различные сферы деятельности и области знания. Мы очень надеемся на аудиторию конференции, на экспертный и консультационный настрой сидящих в зале.

Мы не скрываем специфики "корпоративного" подхода к проблеме: Правозащитный фонд, "проросший" из программы, связанной именно с доступом к информации СМИ, особую ставку намерен делать на формирование подключенной к каждому из направлений мониторинговой и экспертно-информационной журналистской команды. Ибо массовая информация – это прежде всего социальная технология: и связная, и развивающая.

И, наконец, и это уже к нашей собственной ответственности "по поводу", мы видим задачу "Комиссии..." в получении своего рода синергетического эффекта, выводящего не просто на новое понимание проблем и способов их решений, но и на новый потенциал объединения ради практического решения проблем доступа, заметно превосходящий суммарный потенциал сил специалистов, привлекаемых к нашей работе.