

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

РАЗДЕЛ 2.

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

Евгений Прохоров,
профессор факультета журналистики МГУ

Заключительное слово

Современная цивилизация, для которой не просто составляющей, а определяющим фактором является "всеобщее информационное благосостояние", предопределяет в качестве условия своего оптимального развития широчайшую доступность информации для "пользователей" самого разного уровня и характера. В частности, хотя эта "частность" глобальна и всепроникающа – проблема информированности журналистов и, через них и с их помощью, широчайших и разнообразнейших слоев аудитории, оказывается решающим условием формирования массового сознания жителей регионов, стран, континентов, всего человечества. А массовое сознание, зависящее от меры развитости и характера наполненности глобального информационного пространства, играет огромную роль в выборе вектора и определения скорости движения человеческого прогресса. И не случайно ученые и политики все большее значение придают доступности информации, губительности ее блокировки по незнанию, нежеланию или умыслу, об информационной безопасности, благоприятном информационном климате на планете и при этом разрабатывают принципы оптимизации информационных процессов и потоков, где доступ к информации является одним из определяющих.

Взгляд на современную журналистику "извне" и "изнутри" легко фиксирует картину, для которой характерны две крайности: с одной стороны, журналисты, прилагая огромные усилия и недюжинные способности с помощью как дозволенных, а часто и недозволенных средств (нарушая не только этические, но и юридические нормы), "добывают" информацию такой сенсационности и секретности, глубоко забираясь в тайники социальных институтов и частной жизни, что потребителей информационной продукции берет оторопь, вызывая стрессы и даже выбивая из жизненной колеи, порождая нешуточные конфликты даже международного уровня. И это, безусловно, заслуживает и со стороны журналистского корпуса, и со стороны общественности, и даже со стороны правосудия осуждения и пресечения (будь то покупка компромата или деятельность папарацци). Но делать на основании такого рода фактов вывод, что журналистам доступно "все и вся" было бы глубочайшим заблуждением. Вторая сторона проблемы как раз в том и заключается, что для нормальной деятельности журналистики первичной, фактологической, и вторичной, интерпретирующей информации для подготовки номеров и программ, дающих широкую и глубокую картину жизни явно не хватает. Борясь со стремлением и явлением "сверхинформированности" (что должно квалифицироваться как злоупотребление свободой журналистики), надо видеть, что главная проблема – недостаток в регулярной и необходимой исходной информации, нормальной информированности журналистов и аудитории.

И не случайно проблема доступа к информации в годы формирования демократического государства и гражданского общества приобрела первостепенное значение, а в силу трудностей решения и значимую остроту. Между тем ничего странного в стремлении к сохранению закрытости нет, если учесть законы психологии. Да и законодательство гарантирует сохранение в тайне секретов человеческой жизни,

переписки, переговоров – "мой дом – моя крепость". Только тут чрезвычайно часто и не в меру лукаво происходит подмена обязанностей официальных лиц правами частных граждан. Закономерная тенденция такова: частная жизнь все больше будет укрываться от постороннего вмешательства, тем более несанкционированного, а жизнь социальных институтов и должностных лиц должна все больше открываться для общества, обладать все большей транспарентностью (этот иностранный термин стоит ввести и в официальный оборот, и в профессиональную речь политиков, журналистов, работников учреждений и ведомств).

За доступ к информации, за транспарентность социальных институтов в рамках общественно необходимого при ясной и обоснованной юридической фиксации меры открытости, механизма доступа к информации, ответственности за нарушение норм закона носителей и потребителей информации и идет борьба в последние годы. И немалую роль тут играет Комиссия по свободе доступа к информации во главе с И.М. Дзялошинским, собравшая вокруг себя заинтересованных и активных профессионалов – журналистов, научных работников, общественных деятелей – и сотрудничающая со многими российскими и зарубежными организациями.

Комиссия уже "отметилась" многими заслуживающими внимания акциями – это и конференции в регионах России, это и социологические исследования, это и публикации, закладывающие профессиональные знания и нормы деятельности в этой сфере. Сначала в памятке "Право знать" были собраны статьи законодательства по этому поводу, а потом появилась книга "Российская журналистика: свобода доступа к информации" – первая крупная работа в этой области. И журналистам, и юристам, и специалистам она полезна и эмоционально фиксированным опытом журналистов, и комментариями юристов, и анализом специалистов, и сводкой социологов, и подборкой документов, определяющих права и ответственность журналистов.

Проблемы и решения, обсуждавшиеся в книге (и на региональных конференциях), стали основой для состоявшейся через год обобщающей научно–практической конференции, материалы которой представлены в данном издании.

И обнаруживается, что, во–первых, свобода доступа к информации благодаря усилиям заинтересованных лиц, поскольку эти усилия направлены на освещение до сих пор мало привлекавшего внимание срез закономерностей журналистики как области социальной практики, обретает статус раздела теории журналистики, своими положениями, требованиями, нормами (запретами, дозволениями), обращенными к самым разным социальным субъектам, контактирующим с журналистикой, определяющего практические правила поведения всех этих социальных субъектов. Так постепенно строится новый раздел науки. Во–вторых, становится все очевиднее, что простое будто бы требование доступности информации обрастает необходимостью многих пояснений, уточнений, дополнений, разрешений, знаний – словом, постоянной и последовательной разработки проблемы, развертывающейся на глазах в систему, многие детали и даже составляющие которой видятся в некой туманной дымке, а какие–то еще и не видны вовсе. Так что работа только началась.

Потому–то по ходу чтения материалов и возникает вопрос – в чем продвинулись? Какие решения нашли? Как формируется концепция и вытекающие из нее практические положения?

Представляется чрезвычайно важной прозвучавшая на конференции мысль о внутренней связи и взаимозависимости свободы печати, доступности информации, права человека на информацию. В самом деле, ограничение в одной из этих сфер сразу же и адекватно отражается на мере реализации других. Но все же, кажется, следовало бы острее показать, что права человека на информацию имеют не

количественный, а еще и качественный характер: это право на информированность, то есть на обладание такой информацией, которая во всех сферах жизнедеятельности данного субъекта дает основания для принятия верных с его позиций решений. Поэтому стоит обратить внимание то, что доступность информации прямо связана с потребностями человека, хотя и тут важен был бы более высокий уровень рефлексии, развертывание введенного понятия "информационные права", в том числе право "гражданского контроля". Все это слабо или неадекватно реализуемо при недостаточной информированности. Но есть и смежная проблема: обилие представляемой информации порой создает лишь видимость информированности, когда за большим количеством сведений кроется их отрывочность и неполнота. Возникает нужда понять, во имя чего и каким образом ограничивается доступ к информации, а главное – кому выгодно представлять неадекватную информацию, отмалчиваться, отписываться, создавать круг приближенных к источникам сведений первичного характера. Ведь итог – неадекватность представлений общества, что наталкивает мысль и дело на движение по неверной траектории.

Согласен с высказанным утверждением, что юридические и административные препоны влекут за собой использование журналистами неправовых путей получения информации, что, в свою очередь, приводит к замедлению информационного процесса, нарушениям в его ходе и результатах. Ограничение права на получение и распространение информации должны быть рассмотрены в своих причинах и следствиях в перспективе выхода из конфликтной ситуации и формирование четкого правового механизма доступа к информации и ее использования.

Так, всестороннее обсуждение проблемы свободы доступа к информации все более глубоко выявляет фундаментальные основания социальной необходимости информационной транспарентности различных структур общества, а не просто "житейской полезности" доступа к информации.

И следующий шаг, по-видимому, в развертывании понятия "доступа". Притом не только в сфере первичной, фактологической информации, но и вторичной, интерпретирующей. Жажда факта никогда не иссякнет ни у журналистов, ни у аудитории. Это залог информационного развития гражданского общества, которое невозможно не только без разрешения плюрализма, но прежде всего без серьезного диалога между разными силами, ведущегося со знанием дела. Прокламмирование диалога без достаточного информационного обеспечения его участников и наблюдателей – это только заявление о намерениях, порой пустое и лукавое.

Выступления участников конференции свидетельствуют о том, что основное внимание было сосредоточено на проблеме получения информации для себя и причинах ее сокрытия (спрятать нарушения, замаскировать некомпетентность, утаить несправедливость, уйти от контроля и критики и т.д.) и, разумеется, поиска путей преодоления препон.

И, к сожалению, было меньше, что называется, самокритики. А ведь требуют внимания и права аудитории. Между тем выбор, компоновка и интерпретация журналистами полученных сведений не так уж редко оставляет аудиторию без объективно необходимой ей информации или дает ее в искаженном виде. Это идет и от недостатка интеллектуальных и креативных способностей журналистов, и/или от их особой позиции, и/или от требований руководства. Очевидно, необходимо большее внимание к нуждам аудитории и ее запросам, опора на ее потребности. Действуя от ее имени и в ее интересах, можно не только получать дополнительно аргументы для доступа к источникам информации для обслуживания своей аудитории, для развития ее информированности.

Конечно, каждый журналист, особенно опытный, располагает широким кругом источников информации, и не всегда раскрывает их. Но общая проблема все же существует – необходимо ясное представление, в каких случаях, к каким источникам информации можно и нужно обращаться, чтобы получить адекватную информационную базу. И это не только проблема получателей информации. Тут и проблема норм поведения различных социальных субъектов: кому, что, в какой форме он может и должен представлять информацию. Так возникает вопрос о государственной политике в сфере информации.

Обсуждение проблемы свободы доступа к информации в самых разных аспектах невольно подводит к мысли о нужде и разработке ясной государственной политики в сфере массовой информации и информационной деятельности вообще.

"Высший" уровень объявленной государственной политики – это конституционные нормы и система законодательства, касающаяся информационной деятельности, в том числе СМИ. Однако ни количество, ни качество законодательных норм в сфере доступа к информации, в частности, явно недостаточен. Не случайно было обращено внимание на необходимость концепции всего информационного законодательства, иначе неизбежны "пробелы", с одной стороны, несогласованность и даже противоречия, с другой. И требуется конструктивный диалог разных государственных, научных, общественных структур по этому поводу.

И надо думать о других "этажах" государственной политики. В частности, нужны общепринятые нормы по поводу характера, структур и форм деятельности пресс-служб, чтобы свою двоякую роль (информационная защита своего ведомства и информационное открытие его вовне) играли сбалансированно, в интересах общества. Вовсе не мелочным требованием к знаниям и навыкам чиновника являются его информационная компетентность, системное представление о доступных ему информационных ресурсах, способах их хранения, пополнения, передачи в архивы, права и обязанности в работе с запросами, навыки работы с имеющейся у него информацией, знакомить с открытыми документами, давать интервью и т.д.

Государственная политика – явление многообразное, и – несмотря на наличие в госструктурах множества занимающихся информацией служб, – существует нужда в некоем координирующем центре типа министерства информации, вырабатывающем и контролирующем правила информационной деятельности государственных служб, консультативно "вмешивающегося" в работу с информацией институтов гражданского общества, а также, в частности, "просвещающий" всех заинтересованных лиц – журналистов, политиков, простых граждан в связи с их информационными правами и обязанностями через издание всякого рода документации. Много дел у такого органа и на международной арене. Странно, что у нас есть намерение принять свой закон о международном информационном обмене, хотя это дело международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, Совета Европы и т.д.) Деятельность Интернета требует особого внимания. Есть проблема с доступом к информации иностранных корреспондентов и СМИ, издаваемых в России. Разве у них не должны быть те же права, что и у отечественных, если мир идет к единому информационному пространству. И в этой сфере важно движение к общим стандартам, хотя в документах разных стран множество несогласуемых положений. Полезно изучение и обобщение опыта, накопленного в других странах по поводу взаимоотношений обладателей и пользователей информацией, основанных на доверии и ответственности, решения проблемы собственности на информацию вообще, государственных институтов особенно (в последнем случае вообще странно говорить о собственности). Вопрос платы за информацию волновал многих участников конференции, и здесь требуются ясные юридические и этические нормы.

Свобода доступа к информации рассматривалась на конференции в очень многих и разных аспектах. И постоянно участники возвращались к законодательству – уже имеющемуся, находящемуся в стадии обсуждения и необходимому для уточнения трактовок. Тут очень много работы, и далеко не все предложения выдерживают критику, высказывались обоснованные упреки в адрес подзаконных актов и различных инструкций, "дополняющих" и "расширяющих" указания законодательства. Остро поставлен вопрос о противоречиях и лакунах в законодательстве (например, передача права отнесения тех или иных сведений к гостайне ведомствам и неурегулированность, а то и вовсе произвол чиновников в правилах аккредитации).

Естественно, что участники конференции, добивающиеся такого положения вещей в сфере информационного права, при котором получение информации будет упрощено и облегчено, резко осудили ограничение доступа к информации как косвенную цензуру. И кажется нормальным для той конференции, участники которой нацелены на расширение свободы доступа к информации, что цензура и любая другая ограничивающая регламентация находила осуждение. Но, тем не менее, в ряде выступлений выявилась серьезность проблемы с контролем. Ведь должно быть ясно, что ни свобода доступа к информации, ни свобода ее распространения не может быть абсолютной. Нужно не только декларативно, но и реально защитить общество от злоупотреблений свободой информации. Гарантии доступа к информации не могут отрываться от определения порядка мониторинга выполнения законодательства и осуществления контроля за его соблюдением. Проблема контроля, а тем более цензуры – не центральная тема конференции по свободе доступа к информации, но выход на нее ясно показывает и серьезность подхода участников к обсуждаемым вопросам, и широту проблематики свободы доступа к информации, ее системную увязку со всеми сторонами информационного права.

Конференция оказалась важным шагом в разработке проблемы свободы доступа к информации, вывела ее на новый уровень теоретических подходов, юридических форм закрепления, осмысления правил поведения практикующих журналистов, специалистов других областей, для которых информация представляет существенный "производственный" интерес. Естественно, сборник ее материалов не дает системного знания по проблеме. Да и не может. Во–первых, нужны дальнейшие разработки, в том числе и подобные конференции. А во–вторых, не пора ли попытаться создать справочную книгу "Информация. Правила и механизмы поиска, получения и использования", где с максимальной полнотой были бы собраны и систематизированы юридические и этические нормы, приведены практические правила механизма поиска адреса и телефонов справочных служб, пресс–центров, других хранилищ документов, а также государственных органов контроля правозащитных организаций, к которым можно обращаться за консультацией и помощью в трудном деле сбора необходимой обществу информации, в том числе и самой Комиссией по свободе доступа к информации, накопившей уже большой банк данных, имеющей опытных консультантов и заинтересованных активистов.