

МАТЕРИАЛЫ К ВЫСТУПЛЕНИЮ НА СЛУШАНИЯХ ПОСТОЯННОЙ ПАЛАТЫ ПО  
ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПРИ  
ПРЕЗИДЕНТЕ РФ НА ТЕМУ:  
**"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И СВОБОДА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ"**

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

Актуальность данных слушаний обусловлена тем обстоятельством, что в России до сих пор не созданы условия реализации гарантированных конституцией прав граждан на информацию. Граждане России не имеют достаточно простого доступа к нормативной и правовой информации, определяющей их права и обязанности в конкретных житейских ситуациях. Люди не имеют возможности узнать о надежности тех или иных фирм, предприятий и банков. Налогоплательщики не могут узнать, где находятся бюджетные средства, кем, когда и на что они расходуются. Более того, об этом не знают с достаточной степенью достоверности высшие органы государственной власти.

Практически в стране нет ни одной сферы деятельности, в которой наблюдается хотя бы относительное благополучие со своевременным, полным и достоверным информированием физических и юридических лиц о складывающейся в этой сфере ситуации.

Организаторы данных слушаний увязали в единое целое две проблемы - доступ к информации и свободу массовой информации. По своему они правы, поскольку в современной России большинство граждан значительную часть необходимой им информации получают через масс-медиа, и соответственно, степень "свободы-несвободы" масс-медиа в значительной степени влияет на характер информационной картины мира, на основании которой граждане страны принимают ответственные решения.

Однако чрезмерное "склеивание" этих понятий, характерное для многих журналистов и выражающих их интересы функционеров, приводит к гиперболизации роли масс-медиа и чрезмерному сосредоточению внимания на защите интересов журналистов и других работников средств массовой информации. Тем более, что ни для кого не секрет, что многие средства массовой информации не только ангажированы теми или иными политическими, финансовыми, а иногда и криминальными структурами, но и просто находятся у них на содержании. Ряд средств массовой информации, включая весьма авторитетные, участвуют в осуществлении информационно-пропагандистских кампаний, направленных на манипулирование поведением населения. Особенно ярко это проявляется в периоды избирательных кампаний.

Поэтому, на мой взгляд, для того, чтобы правильно понять реальную ситуацию с доступом к информации и свободой массовой информации необходимо для начала развести эти категории и проанализировать их по отдельности. В этом случае появляется возможность увидеть место масс-медиа в системе источников информации, которыми пользуются граждане России, пытаясь получить необходимую им информацию, определить специфику масс-медиа с точки зрения ее способностей удовлетворить информационные потребности населения, выяснить связь между свободой доступа к информации журналистов и информированностью населения и т.д., и т.п.

В своем выступлении я остановлюсь на нескольких моментах.

## Не журналистикой единой...

Мы создали в своем воображении некий виртуальный объект под названием "Журналистика" и убедили себя в том, что это отдельная социальная подсистема, функционирующая по своим законам. Мы даже определили эти законы и сейчас пытаемся их лишь слегка уточнить. Над нашим пониманием этих законов довлеет, как кошмар, толкование функций и целей прессы, разработанное отцами европейского либерализма, пришедшее к нам в интерпретации раннего Маркса, переосмысленного Лениным, интерпретацией которого, в свою очередь, мы все занимались.

Для этого толкования характерно четкое распределение обязанностей между СМИ и другими информационными подсистемами: библиотеками, театрами, учебными заведениями. Не менее четко прописано распределение обязанностей между разными типами СМИ - газетами, журналами и пр.

Это функциональное распределение было понятно современнику Маркса и Ленина - неважно, был ли он автором или потребителем информации.

Сейчас ситуация радикально изменилась. В теории мы по-прежнему изучаем некий понятный нам объект "Журналистика", пользуемся категориями, которые этот объект вполне удовлетворительно описывают, и практически не пытаемся прорваться за пределы очерченного этими категориями магического круга. А тот, кто пытается, сразу понимает, что либо нынешняя журналистика неправильная, и ее надо привести в порядок, либо наши категории неправильные, и их надо менять.

Вот несколько аргументов. Ни журналисты, ни аудитория, ни заказчики журналистских услуг на практике уже не различают, где кончается журналистика, а где начинается PR-деятельность. Подавляющее большинство потребителей информации давно не обращают внимания на специфику каналов информации и ищут необходимые им ответы в тех каналах, которые им попадают под руку. Небольшая статистика.

### *Данные об основных источниках информации, используемых для нахождения ответов на жизненно важные вопросы*

Источники	1993		1995		1998	
	%	ранг	%	ранг	%	ранг
ТВ	37.3	1	54.1	1	71.2	1
Радио	14.7	6	18.7	4	26.0	6
Газеты	19.6	4	12.6	8	20.1	8-9
Журналы	5.9	9	13.1	7	29.3	4
Справочная литература	17.6	5	16.7	5	21.4	7
Справочные службы	1.9	8	2.5	9	9.1	10
Консультации специалистов	23.7	3	36.1	2	40.2	2
Консультации и советы друзей, родственников, знакомых	30.1	2	33.6	3	35.3	3
Другие традиционные источники информации (листовки, семинары, лекции, круглые столы)	9.8	7	14.2	6	27.2	5
Интернет	-	-	-	-	20.1	8-9

## РАЗДЕЛ 1. ЧТО МЕШАЕТ ДОСТУПУ ГРАЖДАН К ИНФОРМАЦИИ?

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина "свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом". Однако на пути гражданина, пожелавшего реализовать это право, по крайней мере в части права искать и получать информацию, возникают громадные проблемы.

Все препятствия и проблемы при реализации права на информацию, можно свести к следующим:

- отсутствие информации;
- отсутствие механизма поиска имеющейся информации или нарочитая усложненность этого механизма, делающая доступ к ней практически невозможным;
- правовые ограничения на доступ к информации;
- финансово-экономические препятствия;
- вопросы собственности на информацию;
- подготовка пользователя.

Если информации нет, то о каком доступе к ней может идти речь?

В Законе "Об информации, информатизации и защите информации" имеются следующие нормы, устанавливающие ответственность государства за создание государственных информационных ресурсов и обеспечение к ним доступа граждан и юридических лиц.

*Ст.7. п.2: "...Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации формируют государственные информационные ресурсы, находящиеся в их ведении, и обеспечивают их использование в соответствии с установленной компетенцией".*

*п.3: "Деятельность государственных органов и организаций по формированию федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов совместного ведения, информационных ресурсов субъектов Российской Федерации финансируется из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по статье расходов "Информатика" ("Информационное обеспечение").*

*Ст.8. п.1: "...перечни органов и организаций, ответственных за сбор и обработку федеральных информационных ресурсов, утверждает Правительство Российской Федерации".*

*Ст.13. п.1: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций..."*

*п.3: "Комитет при Президенте Российской Федерации по политике информатизации организует регистрацию всех информационных ресурсов, информационных систем и публикацию сведений о них для обеспечения права граждан на доступ к информации".*

Смысл приведенных норм ясен. Все органы государственной власти создают государственные информационные ресурсы по их компетенции (которую устанавливает Правительство), а Роскоминформ публикует сведения об этих ресурсах. Как же обстоит дело в реальности и каких реальных результатов можно ожидать в обозримом будущем?

Прежде всего, совершенно неясен вопрос о компетенции. Обязанность создавать какие бы то ни было информационные ресурсы записана в Положениях об органах государственной власти очень редко, а в уставах государственных организаций - только если эта организация информационная по профилю, да и то это требование обычно формулируется в очень общей форме. Иначе говоря, кто какие ресурсы должен создавать - обычно неизвестно. Так, сведения о предприятиях скапливаются в общефедеральном масштабе по крайней мере в 4 ведомствах, в масштабе ведомств, регионов или по отдельным типам предприятий - минимум в сотне государственных банков данных, не считая коммерческих. Другой пример: в сборе и обработке информации, связанной с землетрясениями (сейсмологической, геофизической, океанологической и др.), участвуют организации 7 ведомств, со сложным распределением обязанностей и ответственности между ними.

Крайне запутана ответственность по созданию разного рода картографической информации, научным базам данных и многим другим видам государственных информационных ресурсов. Однако наиболее яркий пример - это информация о населении (учет населения в целом и по отдельным категориям), которая собирается и обрабатывается по крайней мере в десятках тысячах организаций как федерального, так и регионального подчинения (не считая внутренних кадровых систем отдельных предприятий). Если пытаться проводить между ними границу, то во многих случаях это необходимо делать с точностью буквально до реквизита.

Из сказанного следует, что закрепление ответственности за сбор и обработку государственных информационных ресурсов на федеральном уровне является крайне сложным вопросом, и поэтому в обозримом будущем не приходится ожидать появления утвержденного Правительством перечня федеральных органов и организаций, ответственных за федеральные информационные ресурсы, хотя такой перечень и предусмотрен в Законе.

### **Как искать черного кота в темной комнате**

Не менее сложным является и вопрос информирования граждан и организаций о наличии в стране тех или иных информационных ресурсов. НТЦ "Информрегистр" уже в течение нескольких лет ведет учет российских баз и банков данных, и накопленный опыт позволяет сделать определенные выводы. Большинство государственных организаций, располагающих теми или иными ресурсами, по разным причинам не заинтересованы в информировании широкой общественности о наличии у них тех или иных баз данных. Иногда это происходит в силу технологической неподготовленности к массовому информационному обслуживанию, иногда - из-за нежелания делиться информацией, которой они монопольно располагают и неофициально используют в коммерческом режиме. Органы государственной власти сплошь и рядом просто не владеют сведениями о том, какими информационными ресурсами располагают подведомственные организации. Сколько-нибудь полная и достоверная отчетность по этому поводу имеется в считанном числе ведомств. Очень часто база данных, созданная за государственный счет в рамках НИОКР, перестает поддерживаться после окончания НИОКР и довольно быстро умирает. Однако публично объявлять об этом не всегда выгодно, поэтому информацию как о создании базы данных, так и о ее фактической ликвидации просто скрывают.

Исключением являются только органы научно-технической информации и библиотеки, поскольку эти организации и создаваемые в них информационные ресурсы изначально были нацелены на массовое информационное обслуживание, и, соответственно, их владельцы заинтересованы в максимальной рекламе своих информационных продуктов и услуг.

В данном случае государственные информационные организации выступают как коммерческие. Последние также обычно охотно предоставляют для учета сведения о своих информационных ресурсах, но только если эти ресурсы используются для продажи информационных продуктов и услуг.

Однако в целом с учетом различных объективных и субъективных факторов сведения о государственных информационных ресурсах представлены весьма неполно, противоречиво и недостоверно.

Так или иначе, механизм учета государственных информационных ресурсов существует, и хотя он работает недостаточно эффективно, определенные сведения о российских государственных информационных ресурсах получить можно. Свидетельством этому является выпускаемый НТЦ "Информрегистр" печатный и электронный каталог "Базы данных России", а также подготовленный Роскоминформом национальный доклад "Автоматизированные информационные ресурсы России". В упомянутом каталоге ежегодно публикуются актуализированные сведения о 2-3 тыс. российских баз данных. Хотя их реальное число только в государственных органах и организациях больше примерно на порядок.

Сведения по отдельным видам других информационных ресурсов, кроме баз данных, имеются в некоторых ведомствах (например, в Росархиве, Минкультуры, Роскомпечати и др.), но в достаточно разрозненном виде.

Если, например, говорить о библиотеках, то проблема сводного библиотечного каталога, уже решенная во многих странах, в России остается мечтой. Однако в любой библиотеке вы можете получить достаточно полные сведения об информационных ресурсах, имеющихся в этой библиотеке. Имеется сводный каталог архивных фондов, однако Росархив никак не может превратить этот каталог в общедоступную базу данных. На основе системы лицензирования Роскомпечати имеет ограниченные сведения о печатных средствах массовой информации.

Однако в этих сведениях ничего не сказано об информационных ресурсах, которыми располагают эти СМИ. Роскомнедра ведет учет имеющихся в этом ведомстве ресурсов, но эти сведения не публикуются.

По многим видам государственных информационных ресурсов централизованных сведений нет, и совершенно непонятно, как их собирать. Это относится к таким видам информационных ресурсов, как информационно-аналитические обзоры и записки, базы знаний, информационные модели и другие сложно организованные виды информации. Попытка учитывать, например, конструкторскую документацию не удалась даже в советское время, тем более малореально организовать этот учет в условиях приватизации промышленных предприятий.

## **Информация есть, да не про Вашу честь**

В ст. 10 Федерального закона установлены следующие нормы:

*1. Государственные информационные ресурсы РФ являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа.*

*2. Документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне и конфиденциальную.*

*В п. 3 определены категории информации, которую запрещено относить к информации с ограниченным доступом, а в п. 5 и в ст. 11 определено, что персональные данные являются конфиденциальной информацией, и установлены основные правила работы с персональными данными.*

*Является общепринятой следующая классификация информации с ограниченным доступом:*

- *информация, отнесенная к государственной тайне (секретная);*
- *конфиденциальная, включая следующие категории:*
  - *коммерческая тайна;*
  - *служебная тайна;*
  - *профессиональная тайна;*
  - *персональные данные.*

Оставляя пока в стороне вопросы персональных данных, а также проблемы государственной тайны, рассмотрим вопрос об отнесении к конфиденциальной информации других видов информации.

Вопросы, связанные с профессиональной тайной, принципиальных трудностей не вызывают. Речь идет о профессиях адвоката, врача, священника, психолога и некоторых других, в рамках которых вырабатываются этические нормы, связанные с охраной сведений, полученных при выполнении профессиональных обязанностей.

Наибольшие сложности представляют проблемы коммерческой и служебной тайны. По обеим этим категориям информации с ограниченным доступом ведутся разработки проектов законов, однако из-за сложности указанных проблем вряд ли стоит ожидать их появления в ближайшем будущем.

Вопросы коммерческой тайны имеют следующие важные аспекты. Поскольку государственные информационные ресурсы, "представляющие общественный интерес", по закону нельзя относить к коммерческой тайне, то возникает проблема, является ли документированная информация, которой располагает любая государственная организация, государственными информационными ресурсами? При ответе на этот вопрос нужно учитывать, что согласно Гражданскому кодексу продукция, произведенная на государственном предприятии с использованием государственных основных фондов, является, тем не менее, собственностью не государства, а данного предприятия. Можно предположить, что это относится также к информационной продукции, произведенной с использованием государственных информационных ресурсов.

Наибольший интерес, если говорить об экономической информации, вызывают данные об экономическом положении государственных предприятий, или акционированных предприятий, где государство сохранило контрольный пакет акций. Фактически эта информация имеется у руководителя предприятия, который ей распоряжается бесконтрольно.

Иногда эта информация поступает в органы государственной власти. Имеют ли они право такую информацию объявлять коммерческой тайной?

То же самое можно сказать об информации о расходовании бюджетных средств, которую также закон запрещает относить к информации с ограниченным доступом. В чьих руках конкретно находится тот или иной документ, кто может его предоставлять или обязан это делать с учетом всей лестницы бюрократических отношений в государственных структурах, сказать обычно очень трудно и еще труднее эту информацию получить.

Еще один важный аспект отнесения информации к коммерческой тайне - это обязательное предоставление информации о деятельности предприятия в государственные структуры. Рассмотрим это на примере. Любое предприятие, совершающее экспортно-импортную операцию, обязано предоставить в таможенные органы таможенную декларацию и другие документы, сопровождающие сделку. В Таможенном комитете по этим документам ведется база данных, вызывающая большой интерес у предпринимателей. Кто же реально предоставляет право пользования этой базой данных? Юридически контроль за этим правом должны осуществлять совместно предприятие и Таможенный комитет. Фактически официально эта информация никому не предоставляется, а неофициально ее легко приобрести за довольно высокую цену на черном информационном рынке.

Совершенно неясен вопрос о границах так называемой "служебной тайны".

Действующая инструкция Правительства в принципе позволяет руководителю любого органа государственной власти отнести к служебной информации, т.е. информации ограниченного доступа, любой документ, циркулирующий в данном органе. Федеральный закон "Об информации..." ограничивает это право, запрещая относить к служебной тайне документы целого ряда категорий, в том числе нормативные акты, документы, связанные с безопасностью производственных объектов, граждан и населения, документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения и др. Однако содержащиеся в Законе формулировки достаточно общи, более конкретно записать это крайне сложно, а упомянутая инструкция оставляет очень широкие возможности для обратного толкования. Таким образом, до появления Закона "О служебной тайне", четко регулирующего возможности должностных лиц ограничивать доступ к информации, причем Закона, использующего презумпцию открытости государственных информационных ресурсов, все эти вопросы будут решаться по воле конкретных чиновников, которые всегда более склонны закрыть информацию, нежели ее открыть. В этом смысле важным положительным шагом должен стать Закон "О персональных данных", проект которого разработан Роскоминформом.

Хотя этот законопроект направлен на ограничения доступа к информации о личности и в этом смысле выходит за рамки данной статьи, он весьма конкретно регулирует права и обязанности как государственных, так и негосударственных владельцев персональных данных. С другой стороны, этот законопроект гарантирует каждому гражданину право

доступа к информации о нем, имеющейся в любом государственном или негосударственном банке данных.

Таким образом, проблема правового регулирования работы с информацией с ограниченным доступом решена в настоящее время лишь в небольшой степени. Без появления еще как минимум Законов "О коммерческой тайне" и "О персональных данных" говорить о какой-то правоприменительной практике по этой проблеме просто невозможно.

Все сказанное выше приводит к тому, что большая часть органов власти и иных субъектов общественных отношений совершенно сознательно проводит политику информационной закрытости, лишая общественность какой-либо информации о своей деятельности.

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.

### **Что это такое - информационная открытость власти?**

Анализ высказываний экспертов и употребления этих понятий в литературе показывает, что понятие "информационная открытость" чаще относится экспертами 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 понятия "информационная открытость" и "информационная прозрачность", эксперты не предложили. Однако практика их употребления 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.

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.

<b>Критерий</b>	<b>Кол-во экспертов (в %)</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

### **Каков уровень информационной открытости различных социальных структур?**

Экспертам предложили оценить по пятибалльной шкале уровень информационной открытости различных социальных субъектов в прошлом, настоящем и будущем. Вот как выглядят 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
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

Думаю, эта таблица не нуждается в комментариях.

### **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 %)
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

## 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 %)
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. 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.

### Имею ли я право? - Да! - Могу ли я? - Нет!

Этот старый анекдот прекрасно характеризует ситуацию, сложившуюся в России с реализацией права на доступ к информации, особенно если речь идет об информации, циркулирующей в органах государственной власти. Гражданину (в том числе журналисту, что должно быть в принципе одним и тем же) понадобились сведения, которые имеются в каком-то государственном органе (неважно, в каком - от Администрации Президента до муниципальной конторы). Эти сведения не закрыты и должны в соответствии с упомянутым законом быть предоставлены. Но попробуйте их получить! В подавляющем большинстве случаев вам их не дадут и при этом приведут некоторые стандартные аргументы. Наиболее распространенные ответы таковы:

- у нас нет информационной системы (службы, банка данных);
- этих обязанностей нет в моей должностной инструкции (вариант - в Положении о нашей организации);
- работу по информационному обслуживанию нам не финансируют.

(Еще один вариант ответа: "Сведения дадим, но заплатите", мы рассмотрим позже.)

Все эти варианты сводятся к одной причине: государственные органы не предназначены для информационного обслуживания населения, ими эта работа не планируется и за ее

отсутствие с них никто не спрашивает. Возьмем для примера такую гигантскую информационную структуру, какой является Роскомстат со всеми его территориальными отделениями, вычислительными центрами, научными институтами, издательскими комплексами, причем существующими исключительно на средства бюджета, т.е. налогоплательщиков. Во всей этой структуре нет такого места, куда этот самый налогоплательщик мог бы обратиться за статистической справкой.

Все понимают ( и пишут, в том числе и в законах), что правовая информация в максимальной степени должна быть доступна как юридическим, так и физическим лицам. Однако недавно принятая Президентская программа правовой информатизации, предусматривающая очень широкий комплекс работ, создание множества банков данных, и, естественно, солидное финансирование, не содержит ни одной строчки, посвященной информационному обслуживанию предприятий и населения.

Подобная ситуация имеет место в большинстве государственных органов. Исключение, как было упомянуто, составляют библиотеки, органы НТИ и еще архивы (последние, впрочем, тоже не любят граждан, предпочитая работать с юридическими лицами).

Во многих случаях дело, конечно, не столько в субъективных факторах (любят или не любят), а в объективных, когда государственные органы реально не имеют средств, людей или технологий, позволяющих вести более или менее широкое информационное обслуживание. Другое дело, что большинство государственных органов не прилагают значительных усилий, чтобы эти средства получить. Так, например, хотя в Законе "Об информации, информатизации и защите информации" предусмотрено, что федеральные информационные системы должны финансироваться из средств федерального бюджета по статье "Информатика (Информационное обеспечение)", фактически в проекте бюджета на 1996 г. эта статья вообще отсутствует. И здесь вина ложится не столько на Минфин, сколько на те министерства, которые даже не включали эту статью в свои бюджетные заявки или не настаивали на ней.

Вообще этот вопрос имеет более широкий характер. Бюджеты российских ведомств во многих случаях составляются в таком виде, что проследить реальное использование бюджетных денег на те или иные цели очень трудно. В большой степени это относится и к информационной деятельности, финансирование которой может скрываться под самыми разными бюджетными статьями или просто отсутствовать. И выход может быть только в максимальном открытии информации о бюджетных затратах и организации общественного контроля за ними.

Вывод из сказанного должен быть следующий.

Следует тщательно проанализировать ситуацию с доступностью различных видов государственных информационных ресурсов и разработать комплекс мероприятий по реализации права на доступ к информации с учетом приоритетов социального и политического характера и исходя, естественно, из существующих экономических ограничений.

Одним из наиболее распространенных препятствий свободного доступа к информации является "презренный металл". Понятно, когда коммерческие организации формируют информационные ресурсы с целью их продажи. Но совершенно непонятно, в каких случаях государственные органы или государственные информационные службы должны предоставлять информацию за плату или бесплатно, кто и как в этих случаях

устанавливает цену на информационные продукты или услуги, из чего складывается эта цена и т.д.

Каждый, сталкивающийся с этой проблемой, может привести десятки примеров, когда в государственных структурах требовали оплаты различных информационных услуг. Однако крайне редки случаи, когда эти услуги осуществляются по преискурантам, утвержденным хотя бы на уровне ведомства и открыто предоставляемым пользователям.

Одна из причин этого -- невыполнение требования Закона (ст.13, п.4): "Перечень информационных услуг, предоставляемых пользователям из государственных информационных ресурсов бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на услуги, устанавливает Правительство Российской Федерации. Расходы на указанные услуги компенсируются из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации." Такого Перечня пока не существует, сделать его будет непросто, т.к. кроме библиотек никто не готов оказывать бесплатные информационные услуги, а если такой перечень даже будет утвержден, организации не будут его выполнять, ссылаясь на то, что из бюджета их расходы на эти цели не компенсируются. (Во многих случаях это будет правдой, но далеко не всегда.)

В тех же случаях, когда преискуранты имеются, цены в них могут оказаться совершенно несуразными, по сравнению с реальной стоимостью информационной услуги. Часто это связано с монопольным владением информацией. Так, например, государственный Фонд стандартов получает бесплатно международные и иностранные стандарты, в которых весьма заинтересованы российские предприятия, особенно выходящие на мировой рынок. К тому же государство должно быть заинтересовано в поощрении такого выхода, поэтому эта информация должна предоставляться предприятиям либо бесплатно, либо, по крайней мере, на бесприбыльной основе (т.е. за стоимость копирования). В то же время реальная цена копии международного стандарта превышает обычную стоимость копирования в 15-20 раз. Здесь, конечно, речь идет о монопольных ценах. Заметим, что российское антимонопольное ведомство кажется, еще ни разу не обратило свое внимание на государственных информационных монополистов.

В некоторых случаях государственные информационные службы непонятно на каких основаниях предоставляют информацию "по договорным ценам". Так, например, действует Роскомстат или созданные при нем полукommerческие организации. В Законе "Об информации..." указано следующее (ст.12, п.2): "...Информация, полученная на законных основаниях из государственных информационных ресурсов гражданами и организациями, может быть использована ими для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательной ссылкой на источник информации. Источником прибыли в этом случае является результат вложенных труда и средств при создании производной информации, но не исходная информация, полученная из государственных ресурсов". Хотя иногда непросто установить, что есть исходная, а что производная информация, ясно, что эту норму закона Роскомстат не выполняет.

Наконец, самый распространенный случай - это неофициальная продажа информации, которую официально не распространяют из-за отсутствия финансовых, кадровых или технических возможностей. Во многих случаях это происходит при помощи передачи информации в одну из коммерческих организаций, которая этими ресурсами торгует более или менее открыто. Естественно, чаще всего такая коммерческая организация состоит из самих сотрудников государственных информационных служб, их друзей или родственников. Не обсуждая этическую сторону вопроса, укажем только, что чаще всего такие действия возможны в условиях правовых дыр, особенно в части подзаконных актов,

которые должны регламентировать порядок передачи или использования конкретных информационных ресурсов.

Таким образом, финансовые препятствия на доступ к государственным информационным ресурсам сводятся к следующим вариантам:

- отсутствие финансирования (фактическое или номинальное) у государственных органов или организаций;
- монопольные цены на информационные продукты или услуги;
- тривиальная кража или присвоение государственных информационных ресурсов коммерческими структурами или отдельными сотрудниками государственных информационных служб для последующей перепродажи.

Возникает важный вопрос, насколько существенна проблема стоимости информации, каковы, так сказать, масштабы бедствия? Точный ответ на этот вопрос дать невозможно, поскольку в стране не ведется статистики информационных услуг. Однако по некоторым косвенным данным, используя принятые за рубежом методики, можно утверждать, что сектор информационной продукции и услуг, понимаемый достаточно широко, составляет от 5 до 20% валового национального продукта.

### **Кто хозяин информации?**

Одним из важных препятствий правового характера, возникающих при осуществлении права на информацию, является неурегулированность вопроса о собственности. Оставляя в стороне вопрос об интеллектуальной собственности, для которой существует более или менее полная правовая база, обратимся к той форме собственности на информационные ресурсы, о которой трактует Закон "Об информации..." и которая в общем приравнена к обычному вещному праву. Этому вопросу полностью посвящена ст. 6. В отношении государственных информационных ресурсов сказано, что все ресурсы, которые созданы или приобретены за счет бюджета, являются государственными. Однако применение этой нормы во многих случаях весьма затруднительно или, во всяком случае, неочевидно.

Рассмотрим несколько примеров. Научная организация, используя средства бюджета, приобрела права доступа к международной информационной сети (например, Internet). Означает ли это, что всякий налогоплательщик получил тем самым право на этот доступ? Видимо, нет, т.к. по правилам Internet право доступа получает только юридическое или физическое лицо, непосредственно оплатившее право доступа. Но из этого следует, что данное лицо получило государственную собственность в свое владение (распоряжение). В то же время остальные налогоплательщики такого права лишены.

Выше мы упоминали о ситуации с приватизацией предприятий, в которых имелись государственные информационные ресурсы. Если они стояли на балансе, то они перешли в собственность предприятия, если они не стояли, то юридически исчезли, а фактически перешли в распоряжение лиц, имеющих возможность непосредственно использовать эти ресурсы (от директора предприятия вплоть до оператора ЭВМ или хранителя фонда).

Во многих случаях неясен вопрос о разделении федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, собственности государственных предприятий, а также муниципальных органов на информационные ресурсы. Применение общего правила "кто финансирует, тот и собственник" не всегда возможно, хотя бы потому, что

финансирование создания и, особенно, поддержания информационных ресурсов редко выделяется отдельно. Поэтому вопрос о собственности на информационные ресурсы часто подменяется вопросом о собственности на объекты реального мира, к которым относится информация (например, в случаях с кадастровой информацией) или определяется подчиненностью владельца информации соответственно федеральным или региональным органам государственной власти. И абсолютно неясен вопрос об информационных ресурсах, находящихся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. Прецедентов такого ведения нет, какие ресурсы должны находиться в совместном ведении - неизвестно, какими нормами при этом следует руководствоваться - тоже неизвестно. Примерно так же сложен вопрос о информационных ресурсах, находящихся в совместном владении государства и физического или юридического лица, если соответствующая документированная информация была передана данным лицом в государственный орган в обязательном порядке (ст. 6 п. 4 Закона "Об информации..."). Провозглашенная норма практически никак не разъяснена, не подкреплена комментариями, подзаконными актами, судебными прецедентами и, следовательно, фактически не применяется. В то же время часто, как, например, в приведенном примере с информацией о внешнеторговых сделках, такая информация имеет большую общественную или коммерческую ценность, а также может использоваться в криминальных целях.

Однако приведенные выше примеры являются только примерами. Дать общую картину состояния собственности на информацию, тем более включающую количественные оценки, при нынешнем состоянии наших знаний вряд ли возможно.

### **Кто и как должен учить граждан получать информацию?**

Последней по порядку, но не по важности является группа проблем, связанная с подготовленностью или обучением гражданина, пожелавшего реализовать свое право на информацию. Можно утверждать, что задача образования, в том числе в области информации и информационных технологий, является государственной задачей, хотя значительную роль в этом могут и должны сыграть негосударственные структуры.

Развитие информационных технологий, необычайно быстро происходящее на наших глазах, приводит к появлению ситуаций, когда информационные ресурсы доступны только с использованием современных технологий, как правило, основанных на использовании компьютеров и телекоммуникационных сетей. Современные банки данных, электронные карты, разнообразные электронные издания, электронные доски объявлений и другие виды информационных технологий содержат значительные информационные ресурсы, использование которых не всегда тривиально для неподготовленного пользователя. Особенно большие возможности предоставляют различные общедоступные телекоммуникационные сети, такие как Internet, которая содержит сотни тысяч различных информационных массивов и отдельных документов, предназначенных для массового пользователя.

Появление курса основ информатики в школах, изучение этих технологий в вузах, на различных курсах и т.д. отчасти закрывают проблему подготовки массового пользователя. Многие молодые люди, склонные к современным технологиям, самостоятельно осваивают их. Кое-что делают и коммерческие фирмы. Однако всем действиям государственных и негосударственных структур в деле информационного образования явно не хватает координации, целенаправленности и последовательности. В частности, повсеместный переход различных курсов переподготовки и усовершенствования на коммерческие

условия работы резко сузил возможности обучения лиц многих массовых профессий, а также просто "человека с улицы".

Наверное, в пределах данной статьи невозможно предложить конкретную программу информационного воспитания и образования широких кругов населения, которая по возможности функционировала бы непрерывно с учетом непрерывного развития новых технологий доступа к информации. Но в том, что такая программа нужна и что она является неотъемлемой частью реализации права на доступ к информации, нет никакого сомнения.

Из сказанного можно сделать следующие выводы. Вопрос о праве на доступ к информации представляется весьма сложным. Для оценки состояния с реализацией этого права необходимо серьезные методологические и статистические исследования, анализ ситуации с различными категориями информационных ресурсов, а также с различными категориями пользователей информации. Особое значение имеет вопрос о праве доступа к государственным информационным ресурсам, которое гарантировано законом. Однако здесь тоже имеется множество неясных вопросов, несколько из которых здесь рассмотрены. Существующее правовое обеспечение в целом недостаточно, провозглашенные нормы часто не могут практически применяться как по объективным причинам, так и по качеству самих норм. Таким образом, проблема права на информацию требует глубоких исследований, а состояние с реализацией этого права нуждается в постоянном мониторинге.

### **Самая главная проблема - несовершенство механизма государственного управления информационными ресурсами**

Управление информационными ресурсами является важнейшей функцией государственного управления в информационном обществе наряду с управлением материальными ресурсами страны, финансовыми и кадровыми ресурсами общества. Однако этот факт до сих пор не осознан Правительством РФ.

Такое положение является следствием подчиненного места управления информацией, оставшегося в наследство России от тоталитарных методов управления советского периода, основанных на презумпции закрытости информации о реальном положении дел в стране. К сожалению, за время реформ положение мало изменилось.

Насыщение государственных учреждений современными средствами вычислительной и другой информационной техники, использование отечественных и международных телекоммуникационных сетей положения принципиально не изменяют.

Принятый Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", обязывающий органы государственной власти формировать государственные информационные ресурсы и обеспечить доступ к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций, носит декларативный характер. Со времени принятия этого Закона в 1994 году в деле государственного управления информацией практически ничего не изменилось.

Разработанная (бывшим) Роскоминформом совместно с другими заинтересованными организациями Концепция формирования развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена решением Президента РФ 23 ноября 1995 года N ПР-р-1694) до сих пор не нашла своего продолжения в виде целевых федеральных программ. Предложения о



совершенствовании управления государственными информационными ресурсами в развитие указанных Закона и Концепции лежат в аппарате Правительства без движения.

К чему это приводит? Вот лишь один пример. Информация о расходовании государственных средств по Конституции и цитируемому ранее Федеральному закону должна быть общедоступна. Ее как будто никто не закрывает, но и не дает в конкретном виде. Это происходит потому, что в информационном производстве, сопровождающем формирование и использование государственных финансовых и материальных ресурсов, отсутствует государственное управление информационными ресурсами.

Никто не владеет полной информацией обо всех актах движения этих ресурсов. Ни банки, ни федеральные ведомства, ни ведомства субъектов Федерации не обязаны оперативно формировать полные информационные ресурсы обо всех единичных актах затрат государственных средств и обеспечивать эффективный доступ к ним всех законно заинтересованных граждан и организаций. В частности, в Федеральном законе о закупках товаров и услуг в интересах федеральных органов власти (1994 г.) ни слова не сказано об этом. Минэкономики и Минфин России не озадачены решением этой важнейшей для успешного проведения экономических реформ проблем.

По инерции со времен советской власти, пожалуй, только Росархив в части архивов предприятий и учреждений и ГКНТ России в части научно-технической информации продолжают попытки межведомственного управления соответствующими информационными ресурсами как в части их формирования, так и в части организации хоть какого-то доступа к ним граждан и организаций.

Госкомстат России контролирует сбор статистической информации, но не занимается проблемой формирования и эффективного использования соответствующих информационных ресурсов. Он даже отказывается информировать общественность об имеющихся в его распоряжении информационных ресурсах.

Только отдельные министерства пытаются исправить положение путем отслеживания состояния своих информационных ресурсов и активно его улучшать (Министерство природных ресурсов, Минстрой, Минздрав и некоторые другие).

Во многих ведущих федеральных ведомствах нет достаточно полных сведений о наличии каких-либо ресурсов (бывшие Минобороны, Минпром и Госкомвуз России, Российская Академия наук и др.).

Один из крупнейших держателей существующих и потенциальных информационных ресурсов, Минобороны России, вообще уклоняется от организации эффективного доступа к его ресурсам законно заинтересованным гражданам и организациям.

### **Необходим Закон "О доступе к информации"**

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 на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации прозвучало сообщение о том, что группа экспертов Судебной палаты по информационным спорам и Минюста РФ разрабатывает законопроект "О праве на информацию". Затем КСДИ провела свою первую научно-практическую конференцию, на которой обсуждался этот законопроект. Были сформулированы замечания и предложения по его совершенствованию, и кто-то сказал, что к середине 1996 года закон непременно примут, и тогда проблема доступа к информации будет решаться значительно проще. Увы!

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. В связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. 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 него 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.

Поэтому есть настоятельная потребность поддержать тех, кто работает над созданием максимально современного, отвечающего мировым стандартам нормативного акта, аккумулирующего в себе все лучшее, что уже наработано в этой области.

Очень хочется надеяться, что новая Дума найдет возможность обсудить и принять этот законопроект. Принятие Закона "О доступе к информации" будет означать, что Россия действительно начинает реализовывать хотя бы минимальные стандарты информационной открытости власти. Этот Закон даст реальную возможность требовать от властей информацию и судиться с властями по поводу непредоставления интересующих граждан сведений.

Благополучное завершение акции по продвижению законопроекта (который в настоящее время направлен пока лишь на обеспечение информационной открытости органов

исполнительской власти) даст возможность поставить вопрос о разработке нормативных актов, обеспечивающих транспарентность (информационную прозрачность) деятельности политических партий и движений, средств массовой информации, а там, чем черт не шутит, и российского бизнеса. Хотя бы на уровне стандартов, принятых в цивилизованном мире.

## РАЗДЕЛ 2. О СВОБОДЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Уже неоднократно говорилось о том, что в сегодняшней России цензура СМИ живет и здравствует, только она переместилась из контроля за публикациями в контроль над предоставляемой журналистам информацией. Так, например, регулярно проводимые опросы показывают, что около 25% журналистов часто сталкиваются со случаями отказа в предоставлении информации, а еще около 50% получают отказ в предоставлении информации время от времени.

По данным исследований, проводившихся Правозащитным фондом "Комиссия по свободе доступа к информации", только 16,2% опрошенных журналистов ответили, что им практически никогда не отказывали в получении информации. 23,5% опрошенных указали, что им часто отказывают в предоставлении информации, остальные - что отказывают время от времени.

На первом месте по закрытости - коммерческие структуры, на втором - органы исполнительной власти и правоохранительные органы, а на третьем - работники госпредприятий и представители финансовых структур.

Отказывая в предоставлении информации, ее владельцы ссылаются на "секретность" сведений, служебную или коммерческую тайну. На втором месте среди причин отказа - запрет руководства или необходимость согласования с ним. Иногда объяснение звучало и так: "Плохо выглядите" или "У нас обед".

В последнее время положение дел в сфере выполнения журналистами своей информационной функции особенно ухудшилось. Существенно изменилась общественно-политическая ситуация, что повлекло за собой повышение контроля за деятельностью журналистов.

Россия, как и большинство стран мира, переживает переход от индустриального к информационному обществу. То обстоятельство, что этот переход совпал с социальными и политическими преобразованиями, стимулировало и одновременно осложнило изменения информационных отношений в обществе. Сформировались две тенденции решения возникающих в этой сфере проблем: одна основывается на идее тотального управления (иногда говорят мягче - регулирования) информационными потоками, другая - на презумпции открытости информации на законодательной и экономической основе.

Сторонники первого подхода активно формируют и лоббируют в органах законодательной и исполнительной власти концепцию информационной безопасности. Основная идея этой концепции - отсутствие государственного контроля за содержанием информационных потоков, особенно в сфере массовой информации, приводит к большим убыткам в экономике, раскрытию нашим врагам оборонных и государственных секретов и духовному разложению народа. Иногда эта идея формулируется не столь прямолинейно и примитивно, но ее смысл от этого не меняется.

Разумеется, концепция информационной безопасности возникла не на пустом месте. Информация всегда была специфическим ресурсом, доступ к которому определял возможности самосохранения и развития личности, общества, государства. Еще больше возрастает значимость этого ресурса в нынешнюю постиндустриальную эпоху. Как и любой ресурс, информация нуждается в защите от несанкционированного доступа, хищений и порчи. Ни для кого не секрет, что информацию крадут в огромных объемах и получают на этом огромные доходы. Сфера легального и нелегального сбора информации, а также сфера защиты информации стали высокодоходным бизнесом, и здесь подвизаются множество людей и организаций. Все это привело к тому, что проблематика защиты информации заинтересовала многих практиков и теоретиков информационных процессов.

К сожалению, бескорыстный интерес одних создать надежные механизмы защиты ценной информации от несанкционированного доступа совпал с огромным желанием других найти способы утаивания компрометирующей информации. А лучшим способом сокрытия раздражающей общественность информации является понятие "тайна" - "государственная", "коммерческая", "служебная". Оно и понятно - в обстановке тайны, секретности удобнее скрывать то, что не может и не должно быть тайной, но что не хочется раскрывать. Нашумевшее обвинение в шпионаже капитана 1 ранга в отставке Александра Никитина было лишь способом предотвратить утечку информации об экологической обстановке в Мурманской и Архангельской областях и выгодно было лишь людям, имеющим отношение к военно-промышленному комплексу.

Подозрительно быстро появились несколько указов Президента РФ, постановлений и решений Правительства, других документов, направленных на защиту различных тайн. Одно за другим стали проводиться парламентские слушания, посвященные информационной безопасности, на которых звучал слаженный хор сторонников жесткого государственного контроля за содержанием информационных потоков и каналами передачи данных.

Увлечшись защитой информационных ресурсов, сторонники концепции информационной безопасности как-то забыли о другой стороне проблемы - о праве на информацию, которая, как и любой ресурс, принадлежит всем членам общества.

Разумеется, открытый доступ к информации сильно мешает многим. Сыщики недовольны любой утечкой, потому что она всегда осложняет их работу. Банкиры хотят контролировать информационные потоки, потому что деньги - предмет деликатный, и даже очень легкий намек на трудности в том или ином банке оборачивается для последнего потерей огромных денег и клиентов. Ну, а то, что российская власть просто не мыслит свою жизнь без тайны, каковая является ее мистической сущностью, - это известно не первое столетие.

Но, с другой стороны, обстановка секретности неизбежно приводит к тому, что манипуляторы сами оказываются манипулируемыми. Не говоря уж о том, что такая обстановка является питательной средой для коррупции, принятия преступных и неэффективных решений. Самый наглядный пример - Чечня.

Безусловным чемпионом по информационной закрытости являются органы исполнительной власти. Свыше 46% всех опрошенных журналистов указали, что им не давали информации именно в этих структурах. Причем чем выше уровень исполнительного органа, тем выше уровень информационной закрытости: в местных СМИ на органы исполнительной власти жалуются 40,2% журналистов, в региональных - 45,4%, а в федеральных - 51,1% опрошенных.

На втором месте по информационной закрытости - правоохранительные органы. Здесь зависимость обратная: на федеральном уровне на закрытость правоохранительных органов жалуются 27,8% опрошенных, на региональном уровне - 32,1% и на местном уровне - 39,6% опрошенных.

Третью позицию занимают коммерческие структуры. Так же, как и в ситуации с правоохранительными органами, чаще всего на закрытость коммерческих структур жалуются работники местных СМИ, затем представители региональных СМИ, и реже всех - сотрудники федеральных СМИ.

Во вторую тройку входят государственные предприятия, финансовые организации и органы законодательной власти. Что касается госпредприятий, то чаще всего на их информационную закрытость жалуются сотрудники федеральных СМИ, затем идут региональные и местные СМИ. Частота отказов в предоставлении информации сотрудниками финансовых структур практически не зависит от уровня СМИ, представитель которого обращается за сведениями.

Разумеется, журналисты пытаются как-то справиться с этой ситуацией. Данные проводившихся исследований показывают, что лишь 2,7% журналистов спокойно реагируют на отказ в предоставлении информации. Подавляющее большинство пытается добыть эту информацию не мытьем, так катаньем. Чаще всего в ход пускаются самые разнообразные аргументы, призванные убедить владельца информации, в том, что он должен предоставить ее журналисту.

Если аргументы не действуют, используются ссылки на законы или угроза предать гласности факт зажима информации. Иногда эта угроза действительно осуществляется. Затем в дело вводятся такие инструменты устрашения, как обращение к начальству.

Довольно активно используется такой метод, как предложение вознаграждения. Приобретение информации за плату практикуется как в форме официальной покупки, так и в форме заурядной взятки. Официально покупая информацию, журналисты сталкиваются с преградами нерешенных вопросов о том, сколько и в каких случаях представитель государственных органов имеет право брать денег, с отсутствием прецедентов на определенные виды информационных услуг, монопольными ценами и т.п.

Взятка может быть не только в виде денежного вознаграждения. Кто-то берет "натурой": оплаченный банкет, несколько хороших слов об источнике информации на страницах газеты и т.п.

Многие журналисты уверены, что пресс-службы стали барьером на пути к информации, которой манипулируют по своему усмотрению, фильтруют, отсеивают, хотя, с точки зрения гражданина, казалось бы, что интересы пресс-служб как представителей государственных структур и журналистов должны совпадать. Наиболее часто конфликты возникают с пресс-службами правоохранительных органов и органов исполнительной власти.

Самое последнее место в представленном выше рейтинге занимает обращение в суд. Между тем, "пока не будет конкретных судебных исков журналистов... проблема так и останется на месте", - считает главный редактор журнала "Российская юстиция" В. Руднев. Но журналисты руководствуются своими утилитарными соображениями, обусловленными функциональной задачей профессии: "Если я подам... в суд и выиграю,

то по конкретному документу... я, может, и получу информацию, но по следующему не получу никогда. А по каждому документу я не могу идти в суд: сейчас средняя судебная тяжба длится полгода, и журналист не может на это тратить время... У меня масса примеров, по которым можно сделать грандиозный процесс. Но меня удерживает то, что навсегда будут испорчены отношения с этим ведомством," - считает главный редактор "Крестьянских ведомостей" И. Абакумов.

Названные выше факторы, а также отсутствие навыков работы в условиях независимости, привели к тому, что многие средства массовой информации и в постперестроечное время продолжали ориентироваться в своей деятельности не на интересы аудитории, а на интересы различных правящих или оппозиционных элит.

В результате возникла извращенная система отношений между журналистикой и другими социальными структурами. Журналисты в своей деятельности стали ориентироваться не столько на население, которое потребляет производимую журналистами продукцию, в том числе и новостийную, и оплачивает услуги профессионалов, сколько на различные элиты, которым СМИ нужны не как источник информации, а как инструмент решения пиаровских, политических и иных задач. Можно выделить четыре группы российских элит, которые существенным образом влияют на содержание и формы деятельности СМИ.

Это, прежде всего, **власть**, которая напрямую вовлечена в дела журналистов, поскольку не только определяет правила игры, но и сама является и учредителем СМИ, и заказчиком, и потребителем определенного продукта. Власть, которая покупает журналистов или принуждает их выполнять свои заказы. Средств давления много. Это и необходимость просить у власти помещение для работы. Это и страх перед возможностями власти отключить электроэнергию, повысить арендную плату. Но дело не только в том, что власть заинтересована в журналистике. Дело еще и в том, что многие журналисты видят во власти если не единственного, то главного субъекта общественной жизнедеятельности. Статистика показывает, что свыше семидесяти процентов журналистов наиболее часто используют в качестве предмета писаний и источника информации властные структуры. Куда бы вы ни приехали, первый сюжет в теленовостях - о губернаторе или мэре.

Надо иметь в виду и то, что (если отвлечься от конкретики событий, стремительным калейдоскопом мельтешащих на экране повседневности - кризисы, смены правительств, взрывы и т.п.) все мы находимся в драматической ситуации потери иллюзий. Россия по многим позициям отошла назад от тех идей, которые владели умами в первый период преобразований.

В сфере журналистики следствием этого краха стало стремление российской номенклатуры напомнить журналистам, кто в доме хозяин. Особенно активно приручением журналистов занимались региональные лидеры. Однако и на федеральном уровне власть, начиная с правительства Примакова, стала жестко контролировать доступ журналистов к информации.

Вторая группа - **бизнес**. Российский криминализированный бизнес очень заинтересован в определенном функционировании СМИ. И он не столько внедряется непосредственно в медиа-бизнес (не многие из настоящих бизнесменов всерьез верят в то, что медиа-бизнес является выгодным), сколько контролирует журналистскую среду и всю эту систему косвенными методами. Через подачки - раз, через различные акции - два, через воздействие на журналистов - три, вовлечение журналиста в различные престижные сообщества - четыре, и т.д. Однако чаще всего российский бизнес действует без затей: вот

деньги - и сделай меня красивым. И журналисты начинают отрабатывать версии, поскольку деваться им некуда. Порой, целая передача готовится, чтобы посмотрели ее от одного до 10 человек. И чуть не час идут заумные рассуждения о том, как один олигарх ругается с другим, что-то там не поделили, скажем, "Норильский никель". Но, простите, при чем здесь население? Те несколько человек, для которых передача, собственно говоря, и делалась, понимают фокус ее появления. Но передачу смотрят миллионы людей, пытающихся понять, что же все-таки случилось. Однако чтобы "картинка" происходящего стала ясной и понятной, им не хватает ни знаний, ни дополнительной информации. Не помогают в этом и эксперты, которые сплошь и рядом только "гадают на кофейной гуще", поскольку у них тоже нет ни понимания случившегося, ни достаточных знаний, да и объяснить-то они толком ничего не могут. Чаще всего такое мы наблюдаем на канале НТВ.

Третья группа - **интеллигенция**. На заре перестройки и гласности единственными структурами, которые контролировали деятельность СМИ, были власть и интеллигенция. Самые интересные и ориентирующие нас на созидательный процесс тексты создавались именно интеллектуалами. Интеллигенция являлась основным поставщиком текстов массовой коммуникации. Журналисты лишь помогали им высказаться. Потом, в связи с изменением обстоятельств, интеллигенцию отодвинули в сторону. Однако российская интеллигенция тяготеет еще и к некой миссионерской установке, которую она исполняет по жизни, и пресса для российского интеллигента - это лишь способ показать народу, каким должен быть мир. Спору нет, наша интеллигенция - историческая наследница духовного сословия общества, но ее страсть учить утомляет. К тому же в новых экономических условиях она оказалась отброшенной бизнесом на обочину жизни, и это сильно ее раздражает. В результате, если мы видим на экране российского интеллигента, то исключительно ругающего всех и вся, но совершенно не способного внятно сказать, что же надо делать в той или иной конкретной ситуации. В результате дорогостоящий эфир тратится впустую.

И, наконец, четвертая группа - это **структуры гражданского общества**: различные некоммерческие организации, которые все время ругают журналистов за то, что пресса мало сообщает о том, чем эти организации занимаются. Это действительно так. Во-первых, в отличие от власти и бизнеса, структуры третьего сектора не могут щедро оплачивать услуги журналистов, а во-вторых, чаще всего то, что кажется энтузиастам третьего сектора очень важным событием, на самом деле - буря в стакане воды.

Власти надо, чтобы журналисты делали ей хорошее лицо, занимались ее имиджем. Власть за это платит или дает льготы. И журналисты выполняют заказы власти. Бизнесу надо, чтобы журналисты занимались продвижением бизнеса. И журналисты с радостью, с восторгом (за соответствующее вознаграждение) в огромных количествах готовят и размещают заказные статьи. Интеллигенции надо, чтобы журналисты продвигали в массовое сознание некие созданные этой интеллигенцией идеологии, теории, мифологии, ценности. И поскольку интеллигенция особенно платить не может, то она пишет сама и с помощью особых механизмов давления побуждает СМИ транслировать эти тексты. Независимо от того, в какой мере эти идеи, теории, идеологии отвечают глубинным потребностям людей. Структурам гражданского общества тоже хочется, чтобы пресса помогала им решать их задачи.

Таким образом, эти четыре структуры заказывают ту музыку, которую играют журналисты. И лишь после того, как удовлетворены потребности, интересы и притязания названных выше четырех групп, российская журналистика вспоминает о том, что есть всякие прочие люди: не власть, не бизнес, не эксперты и ученые, не активисты

некоммерческих организаций, а просто население. Приходится признавать, что для российского журналиста эта категория пользователей производимой им новостийной картины действительности стоит на самом последнем месте. Дохода от них мало, а мороки - много.

Поэтому не вызывает удивления широчайшее распространение "заказной", в том числе и новостийной журналистики, когда выбор сюжета и подход диктуются лицом, заинтересованным в освещении в прессе, за что станция, журналист, редактор или продюсер получают деньги или иное вознаграждение. Эта практика широко распространена на российском телевидении и в печати; она противоречит Закону РФ N 108 о рекламе, принятому 18 июля 1995 года, в котором говорится, что "информационным организациям СМИ не разрешается размещать платную рекламу под видом информационных, редакционных или авторских материалов". Трудно сказать, насколько широко распространена такая заказная журналистика, но, по всеобщему убеждению, она стала обычным явлением.

На практике платная журналистика имеет несколько форм, в том числе:

- 1) совершенно открытая продажа новостийных сюжетов или других видов информации (информационные коммерческие сюжеты) на правах рекламы, когда цена "такого сюжета в новостях" указана непосредственно в прайс-листе станции;
- 2) письменные или устные обещания, что сверх контракта на нормальную рекламу, станция даст дополнительное освещение компании или продукта;
- 3) получение денег за сюжет журналистом, редактором или оператором, без ведома станции.

Вряд ли платная журналистика перестанет существовать в обозримом будущем, поскольку этому способствуют экономические условия, размытость этических норм и незначительный риск. Сокращение такой практики может стать результатом использования методов, которые действуют в тех странах, где журналисты дорожат своей объективностью и вынуждены воевать за доверие зрителей и читателей, чтобы получить высокие рейтинги, а потому нетерпимы к каким бы то ни было проявлениям нечестности.

Неудивительно, что данные опросов аудитории показывают, что многие россияне считают, что СМИ не отличаются объективностью, что журналисты выполняют заказ, что "журналисты работают на тех, кто им платит". По данным опроса, проведенного Фондом "Общественное мнение", 49% читателей и зрителей считают, что политическая позиция владельца СМИ безусловно влияет на отбор политических новостей и комментариев к ним в данном СМИ, а еще 24% ответили, что "скорее влияет". Это означает, что 73% опрошенных не только вполне отдадут себе отчет в том, что у СМИ, откуда они чаще всего узнают политические новости, есть какой-то владелец (хотя 57% опрошенных затрудняются сказать, кому именно принадлежит конкретный канал или издание), но и ясно осознают, что именно точка зрения этого лица преподносится данным СМИ как "объективное отражение действительности".

Можно выделить еще несколько важных характеристик российских масс-медиа.

**Высокая динамичность.** Российские масс-медиа в последние годы находятся в состоянии постоянной трансформации. Причем информационный пейзаж меняется так стремительно, что общество, ученые, а нередко и сами участники процесса не успевают



осознавать в каком направлении движется развитие российских СМИ и теоретически осмысливать происходящие здесь изменения. Почти во всех регионах количество СМИ по сравнению с 1991-1992 гг. увеличилось примерно в три раза. Например, только в Приморском крае ежегодно регистрируется до 15 новых изданий, - правда, столько же в течение того же периода прекращают свое существование. Но точных данных о том, сколько из вновь образованных СМИ действительно функционируют, в регионах нет (особенно это касается аудиовизуальных СМИ, которые, получив лицензии, могут не вещать по два и более года). При этом практически невозможно установить, сколько первоначальных владельцев и учредителей СМИ сохранили контроль за учрежденными 5-6 лет назад СМИ, поскольку существует практика, когда новый владелец не афиширует своего вхождения в медиа-бизнес и, рассчитавшись с прежним владельцем наличными в качестве "отступного", становится фактическим собственником, ничего не меняя в учредительных документах. Таким образом, у СМИ сохраняется старая торговая марка, остается прежним формальный учредитель или владелец, а на самом деле издание или компания уже принадлежит другому издателю и хозяину.

**Существенная разница между регионами в насыщенности СМИ.** Так, например, во Владивостоке реально функционируют 18 местных телекомпаний, в Екатеринбурге - 11, во всех остальных регионах - по 5-6. Газет, скажем, в Воронежской области - 156, а вот в Красноярском крае в 1998 году зарегистрировано около 600 СМИ. В Самарской области 589 СМИ, в том числе 363 газеты и более 60 телерадиокомпаний. В Ростовской области насыщенность печатью в полтора раза ниже, чем в соседнем Краснодарском крае.

**Концентрация СМИ в руках отдельных владельцев; создание финансово-информационных монополий; поглощение крупными информационными "империями" средних и мелких газет и телекомпаний, особенно в регионах.** Вне всяких сомнений можно утверждать, что вторая половина 90-х годов на информационном рынке России отмечена резкой активизацией процессов концентрации медиа-собственности - формированием больших компаний, способных на масштабные инвестиции в новые технологии, большую трату денег на создание программ, быструю переброску капитала из одного подразделения в другое и т.п. Эта интеграция способна приобретать целый ряд форм: мультимедийные объединения (издательства, радио, телевидение), многоотраслевые конгломераты (когда к СМИ подключаются структуры других секторов экономики), выстроенные по вертикали и горизонтали альянсы (когда в руках одного владельца оказываются все этапы производства и распространения информации). При этом на авансцену выдвигаются медиа-организаторы - бизнесмены, обеспечивающие телерадиовещание и прессу значительными инвестициями, а себя - положением монополистов на рынке СМИ. И здесь нас не должен обманывать видимый плюрализм современных российских СМИ - зачастую он скрывает монополистический контроль в сфере массовой информации и развлечения. В России пока что нет ни традиции, ни правовой базы для регулирования концентрации СМИ, ведь общеэкономические регуляторы, в частности антимонопольное законодательство, совершенно неприменимы к такой специфической отрасли, как СМИ. При этом самым крупным монополистом на информационном рынке по-прежнему остается государство, которое имеет в своей собственности большинство типографий и все РТРС, превратившиеся в филиалы ВГТРК.

**Усиливающаяся финансовая непрозрачность СМИ,** которая в России пока что является нормой. Манипуляции со "скрытой" рекламой и налогами, бартерная реклама, выплаты неучтенными средствами, "приписки" тиражей и т.п. не позволяют всерьез говорить о прозрачности рынка СМИ, в том числе рекламного. Многие сведения, связанные с учредителями, реальными владельцами безо всяких оснований считаются

коммерческой тайной. Никакой конкретной информации о том, кто в действительности стоит за многочисленными ООО, ТОО и ЗАО, из типовых уставов не получишь. Совершенно очевидно, что все эти явления способны поставить под сомнение перспективы развития свободных СМИ в России. Как правило, годовые отчеты компаний не публикуются, 90% негосударственных СМИ считают свои годовые отчеты коммерческой тайной, с уставом предприятия подавляющее большинство журналистов не знакомы. В редакционных коллективах достаточно распространены выплаты неучтенными наличными средствами, необлагаемыми налогами.

**Высокая степень административной и финансовой зависимости СМИ от властей.** Так, например, каждая вторая областная, краевая и республиканская газета имеет в числе своих соучредителей городские, областные, краевые или республиканские органы власти. Причем исполнительная власть (администрации, мэры, госкомпечати, кабинеты министров) в два раза больше является соучредителем, чем законодательная (городские думы, госсобрания республики и т.п.). А процент общественных организаций, коммерческих структур на их фоне довольно низок. Частных же лиц среди учредителей печатных СМИ более или менее высокого уровня нет.

Во всех регионах журналисты признают, что власть поддерживает "свои" СМИ. Причем, если бы таким изданиям выделялись только бюджетные деньги, которые для ряда областных и городских изданий и телерадиокомпаний вписаны отдельной строкой в соответствующие бюджеты, то редакторы негосударственных изданий вряд ли бы возмущались. Но помимо всяческих дополнительных благ официальным бюджетным изданиям, в каждом из регионов существуют по 2-3 газеты и как минимум одна телекомпания (помимо региональной ГТРК), которые тем или иным способом финансируются из бюджета города, области, края. Наиболее распространенные упреки по поводу предпочтений к бюджетным, государственным изданиям и тем изданиям, которые официально таковыми не являются, но пользуются финансовой и политической поддержкой властей, выражаются в следующем:

- дотации из бюджета (особенно на выплату заработной платы и погашение долгов); льготные тарифы при оплате электроэнергии, льготные почтовые тарифы и оплата коммунальных услуг по бюджетным тарифам; поставка газетной бумаги по льготным ценам, льготная аренда помещений (Владивосток, Воронеж, Новосибирск); предоставление муниципального жилья (Самара); векселя для выплаты зарплат и взаимозачеты с типографиями (Красноярск);
- предоставление льготных, безвозвратных кредитов;
- областные реестры СМИ - попавшие в них получают дотации;
- приоритеты в предоставлении информации: "информационная дискриминация" (Нижний Новгород), практика "пресс-конференций для избранных" (Новосибирск), оплаченная публикация официальных документов по рекламным расценкам (Воронеж, Владивосток);
- "во время выборов администрация директивно распределяет заказы в СМИ, руководствуясь своими "критериями", которые далеки от понятия "популярность" (Нижний Новгород);
- обязательная подписка государственных структур региона на "нужное" издание (Красноярск).

Кроме того, следует иметь в виду, что подавляющее большинство СМИ в регионах по-прежнему зависит от типографских мощностей и средств связи, которое предоставляет в их распоряжение государство - по сути остающееся крупнейшим монополистом в этой сфере экономики.

**Конфликт между московской и региональной прессой.** К господствующему мифу о том, что "Москва высасывает из провинции все соки", нынче прибавляются новые, которые активно культивируются региональными СМИ. Ежемесячный мониторинг новостей ряда регионов, фиксирует любопытные тенденции: Москва, Центр в интерпретации местных властей - это всегда источник нестабильности, непонятных политических игр; именно Федеральный центр задерживает выплаты бюджетникам и т.п. Губернаторы же, как правило, всячески дистанцируются от Москвы, если там принимаются непопулярные решения, обвиняют Центр в некомпетентности и объявляют себя спасителями от "самодурства Москвы" и защитниками региональных интересов. Региональные лидеры давно поняли, что на Москву удобно сваливать все, в том числе и собственные просчеты, и собственную халатность, и коррупцию местного аппарата. При этом ни в коем случае не оправдывая бездарность федеральной власти, следует признать, что реальным фактом современной российской жизни стало культивирование "регионального сепаратизма". Естественно, СМИ не могут не подвергаться воздействию этих местнических тенденций.

**Активное проникновение столичных СМИ на региональные информационные рынки.** В этом контексте чаще других упоминаются газеты "АиФ", "МК", "Комсомольская правда", группа "Сегодня", "Русское радио", "Европа-плюс". Все эти издания выдерживают формат и содержательную направленность учредивших их структур, чередуют местные материалы с московскими, платят учредителю за марку, а учредитель, в свою очередь, предоставляет интеллектуальную поддержку "вассальному" изданию, помогает с оборудованием (в случае с радио), обеспечивает защиту в суде (в случае с газетами).

Все это привело к тому, что практически уничтожена, по крайней мере, в регионах России, независимая общественно-политическая журналистика.

Опросы экспертов, проводившиеся нами в течение нескольких лет, показали, что степень независимости всех типов и видов масс-медиа все эти годы падала.

<b>Динамика уровня независимости СМИ в России (по пятибалльной шкале)</b>										
<b>СМИ</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>
Общероссийские газеты	4.5	4.3	2.6	3.6	3.1	2.4	2.3	2.6	3.1	1.3
Общероссийские журналы	4.6	4.5	3.1	4.2	3.2	2.1	2.3	2.3	3.3	1.2
Региональные газеты	3.2	3.3	2.6	2.6	2.3	1.6	1.3	1.8	2.5	1.1
Региональные журналы	2.5	2.2	2.1	2.2	2.3	1.2	2.2	1.6	2.1	1.3
Общероссийское телевидение	3.8	3.3	2.3	2.6	2.3	1.7	2.1	2.4	3.0	1.4
Региональное телевидение	2.7	2.3	2.3	2.3	2.3	1.7	1.1	2.1	3.2	1.3
Общероссийское радиовещание	3.6	4.1	3.2	3.3	3.3	2.3	2.3	2.4	2.6	1.3
Региональное радиовещание	2.8	2.3	2.3	2.3	2.1	2.2	1.7	2.2	3.2	1.3
Средняя	3.5	3.3	2.6	2.9	2.6	1.9	1.9	2.2	2.9	1.3

Причины общеизвестны. Прежде всего, это общее ухудшение экономической конъюнктуры в стране, вызванное обострением системного кризиса. Обнищание населения, отсутствие конкуренции между производителями, а следовательно, отсутствие потребности в рекламе, поставило средние и мелкие СМИ, особенно в регионах, на грань финансового выживания и обострило проблему зависимости журналиста от издателя и собственника СМИ, злоупотребляющих экономическими рычагами давления на творческие коллективы. Так что в современной России на смену "телефонному праву" (а точнее, "управлению по тенденциям") пришли иные отношения между властями и СМИ - прежде всего, основанные на финансовой зависимости масс-медиа, гораздо более крепкой, чем пресловутое "телефонное право".

Другой фактор связан с тем обстоятельством, что если на федеральном уровне информационное законодательство носит достаточно прогрессивный характер, то на региональном уровне действуют такие нормативные акты, которые ставят СМИ в очень тяжелое положение. Проведенное в 1999 году исследование "Общественная экспертиза" показало, что на сегодня в России нет ни одного региона, в котором был бы создан благоприятный режим для всех стадий создания информационного продукта. Лишь в десяти регионах России существуют более или менее благоприятные для условия доступа к информации, а в одном субъекте федерации - благоприятные условия производства, а также распространения информационного продукта, ни в одном из них положительные факторы не сходятся воедино и не дают в итоге комфортный законодательный и политический субклимат для СМИ. Выяснилось, что чаще всего региональный законодатель видит в СМИ инструмент влияния власти на происходящие в регионе процессы.

Такова ситуация, позволившая заявить: сегодня в России нет ни одного региона с комфортным для СМИ законодательным и политическим климатом!

Существенно подорвана, если не уничтожена окончательно, бывшая харизматичность профессии журналиста, который когда-то рассматривался общественным мнением как некий Робин Гуд, Зорро, последняя надежда обездоленных 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.

Все это привело к тому, что тем журналистам, которые еще продолжают верить в миссию независимой журналистики и пытаются получить хоть какую-то общественно значимую информацию, кроме той, которую им подсовывают, жить стало еще труднее. Ярче всего об этом свидетельствует опыт 2-й чеченской войны. Немногие журналисты, которые не удовлетворяются сведениями армейских пресс-центров, испытывают колоссальные трудности, стремясь узнать хоть что-то сверх того, что им разрешено знать.

Но и за пределами театра антитеррористической операции, как изящно называют происходящие в Чечне события солдаты Генштаба, ситуация с доступом к информации не легче.

Можно долго разбирать увлекательные хитросплетения борьбы между теми, у кого есть общественно значимая информация (которую они чаще всего обязаны предавать гласности по долгу службы), и журналистами, которые разными способами пытаются эту информацию получить. Но надо честно признать, что теперь журналисты значительно реже говорят о том, что им отказывают в информации. Потому что поумневшие

журналисты уже и не просят ту информацию, которую им могут не дать. Журналисты теперь часами беседуют с ньюсмейкерами, бегают по пресс-конференциям, и сидят в редакции, ожидая, когда главный редактор вызовет к себе, вручит дискету с компроматом и даст команду подготовить к печати очередную запись телефонного разговора неизвестно кого неизвестно с кем.

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.

Можно сделать вывод о том, что журналисты, стремясь во что бы то ни было получить необходимую им информацию, готовы пользоваться всеми незаконными методами добывания информации, и не готовы пользоваться правовыми средствами для достижения этой цели, считая их медленными и неэффективными.

Конечно, для такого поведения есть логичные внешние объяснения. Поскольку сегодня не существует точного, однозначного и исчерпывающего закона, позволяющего правильно и бесспорно идентифицировать случаи присвоения каким-либо данным статуса конфиденциальности, проблема получения нужной информации открытым официальным путем зачастую становится неразрешимой, а журналисты вынуждены искать другие способы добыть сведения, в том числе не вполне законными методами. Практика навешивания грифа конфиденциальности всем сведениям подряд, "на всякий случай", которой сильно грешат почти все организационные структуры, как государственного, так и частного характера, порочна, нецелесообразна и вредна в масштабе всего общества. Это все так. Но та легкость, с которой журналисты идут на использование незаконных или неэтичных способов добывания информации, вызывает смутные подозрения, что дело не только в непроработанности правовой системы.

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".

В результате сами журналисты становятся - сознательно или несознательно - проводниками дезинформации. Нынешний год был как никогда щедр на примеры того, как интенсивно и, к сожалению, эффективно различные кланы и группировки используют средства массовой информации для вливания в общественное сознание разнообразных компроматов. Но то, что увидело общество в сфере общественно-политической прессы, только надводная часть айсберга.

Совершенно чудовищные размеры приобрела тенденция публикации заказных материалов в специализированной прессе. Если общественно-политические издания стараются иметь хотя бы видимость независимости и неангажированности, или быть независимыми хотя бы в организационно-правовом аспекте, то есть формально, то специальные газеты и

журналы обычно не скрывают своей полной и повсеместной, за редкими исключениями, зависимости от "заинтересованных лиц".

Есть все основания утверждать, что специализированная пресса сейчас играет роль кривых зеркал, установленных в комнатах смеха, настолько непохожа на действительность предъявляемая аудитории информационная картина. Правда, смеяться почему-то не хочется.

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.

Есть несколько способов выработать у журналистов установку на самоцензуру.

Во-первых, это различные приемы приручения:

- вовлечение в жизнь профессиональной корпорации путем приглашения на мероприятия с последующим участием во всяких оргкомитетах, комиссиях и других организационных формах общественного характера;
- предоставление возможных персональных льгот: медицинского, курортно-оздоровительного, хозяйственно-бытового обслуживания;
- представление к премиям, наградам и иным видам поощрений внутрикорпоративного и общегосударственного характера;
- размещение платной рекламы и так называемая спонсорская поддержка;
- предоставление возможности пользоваться атрибутами причастности к "высшим сферам", например: кремлевской "вертушкой", фельдъегерской связью, пропуском в тот или иной государственный орган и т. п.

Во-вторых, различные угрозы:

- угроза отключения от каналов прямой или косвенной, легальной или нелегальной финансовой поддержки;
- угроза информационной блокады определенного круга источников информации;
- угроза бойкота, а то и исключения из некоего профессионального сообщества и др.

Примеров несть числа. Все это приводит к тому, что вся сегодняшняя политическая и экономическая жизнь насквозь пропитана ложью и утаиванием истинных данных.

И тем не менее, в общественном сознании россиян укоренились как само понятие "свобода доступа к информации", так и выражаемая этим понятием идея перевода конституционных абстракций 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, в сфере практического поиска ответов на

интересующие общественность вопросы. Значимость проблемы свободы доступа к информации осознана не только несколькими журналистами, но и юристами, политиками, бизнесменами, а также теми, кого называют "простыми гражданами". Словосочетание "доступ к информации", казавшееся странным в 1995-1996 годах, стало чуть ли не термином и даже вошло в название законопроекта.

Вместе с тем еще раз подтвердился вывод о том, что легких и быстрых решений в сфере обеспечения информационной прозрачности власти, как и вообще информационной прозрачности социальных отношений, в России нет и не будет. И наивно ждать немедленных результатов от деятельности нескольких человек, пытающихся изменить многовековые привычки тоталитарной социальной системы.

### **Все сказанное ранее дает основание для нескольких выводов**

1. 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. Об этом говорится уже несколько лет, однако ситуация все в том же положении. В России нет концептуальных основ государственной информационной политики и формирования информационного законодательства страны с учетом главных особенностей современного этапа развития российской государственности. При этом должно быть абсолютно ясно, что долгосрочная стратегическая цель государственной информационной политики России - формирование открытого информационного общества на основе развития единого информационного пространства как пространства целостного федеративного государства, его интеграции в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.

2. 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 неурегулированным. Прежде всего это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за непредоставление и сокрытие информации, за распространение недостоверной информации и диффамации, 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.

3. Необходимо активизировать действия структур гражданского общества в сфере обучающего контроля действия власти в информационной сфере. Для этого необходимо осуществить направленную "инвентаризацию" реальной политической практики власти (начиная с выявления уровня готовности этой власти "прояснить картину", понять свои ошибки); нужна подготовка квалифицированных рекомендаций, помогающих власти выстроить эффективные механизмы информационной открытости, мониторинг

реализации этих рекомендаций и практической деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

4. Основными задачами при этом являются:

- квалифицированная оценка степени информационной открытости региональных властей и постановка (исходя из выявленного на месте качества доступа граждан к общественно значимой информации) определенного "диагноза" информационным взаимоотношениям в конкретном регионе; определение наиболее существенных, критически важных "болевых точек" этих взаимоотношений; инвентаризация местной законодательной базы, выявление законодательных и нормативных актов, противоречащих российским законам, определяющим характер доступа граждан и журналистов к информации;

- подготовка для органов государственной власти, должностных лиц конкретных рекомендаций, направленных на изменение характера доступа граждан, СМИ и журналистов к официальной информации, и в том числе - к той информации в местных информационных ресурсах, которую запрещено относить к категории "информация с ограниченным доступом";

- определение "опорных точек" продуктивного диалога власти и общества; разработка соответствующих условиям конкретных регионов "технологических карт", позволяющих осуществлять движение к информационному взаимодействию по принципу "шаг за шагом", приучая все стороны процесса к поэтапному освоению и закреплению позитивных изменений в характере и качестве информационной открытости власти;

- отслеживание в режиме включенного наблюдения (мониторинга) характера общественных процессов в конкретных регионах, связанных с изменением уровня информационной открытости власти;

- оказание представителям властных структур, пресс-секретарям, журналистам экспертной, консультативной, методической помощи в освоении диалоговых форм взаимоотношений в информационной сфере; квалифицированное содействие в выстраивании конкретных механизмов системы "обратной связи" общества и государства;

- разработка и применение методик, навыков, приемов, позволяющих сторонам преодолевать конфликты, возникающие в процессе проведения политики информационной открытости власти; обучение навыкам разрешения конфликтных ситуаций.

Стратегия реализации перечисленных выше целей и задач предполагает создание эффективной инфраструктуры, которая должна состоять из системы компактных рабочих групп в "пилотных" регионах и из находящейся в центре базовой структуры, объединяющей и координирующей региональные рабочие группы.

5. В сфере журналистики необходимо окончательно похоронить профессиональную идеологию "четвертой власти" и вернуться к миссии гражданского служения обществу.

6. 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.

7. В ситуации резкого возрастания значимости информации как основного ресурса общественного и личного развития СМИ не могут и не должны быть единственным универсальным средством получения информации. 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. Следует добиваться того, чтобы были созданы системы процедур, которые должны выполняться в автоматическом режиме.

8. В условиях повышения информационной прозрачности многих сфер общественной жизнедеятельности должны быть предусмотрены меры по защите информации в телекоммуникационных сетях. Необходимо решать вопросы охраны прав личности на неприкосновенность частной жизни, поскольку бурное развитие компьютерных и телекоммуникационных технологий дает огромные возможности бесконтрольного доступа к персональной информации и ее распространения. Исключительно важным является вопрос о защите информации в сетях для охраны интересов бизнеса, включая финансовую деятельность. Должен быть, наконец, принят Федеральный закон "О коммерческой тайне". Можно согласиться со специалистами, предлагающими разработать и принять Федеральный закон "О защите информации в информационных сетях".

9. Необходимо понять, за доступ к какой информации надо бороться в первую очередь, и какие именно препятствия - правовые, экономические, организационные - необходимо преодолеть для обеспечения взыскиваемого доступа.

Анализ, выполненный экспертами Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации", показал, что есть несколько информационных сфер, на которых стоит сосредоточить внимание общественности.

### **Информационная открытость власти**

Необходимо сосредоточить внимание журналистов, структур гражданского общества на постоянном мониторинге ситуации с доступом к информации о деятельности власти, добиваясь постепенного и неуклонного повышения "прозрачности" всех властных структур.

Говоря об информационной открытости власти, следует обратить особое внимание - наряду со сведениями о текущей деятельности властных структур - на открытость правовой и финансовой информации.

В российском законодательстве четко сказано: вся правовая информация должна быть открыта, иначе правовой акт недействителен. Из этого следует, что все федеральные ведомства, так же как и региональные власти, должны создавать банки данных своих правовых актов как абсолютно открытые для граждан. В действительности создают такие банки далеко не все ведомства, и еще меньшее количество делает их реально открытыми.

Что касается доступа к финансовой информации, то в законе сказано четко: информация о расходовании бюджетных средств не может быть отнесена к ограниченному доступу, т.е.

должна быть открыта. Однако в жизни все не так просто. Практически ни один орган государственной власти - ни федеральный, ни региональный - не объявляет о свободном доступе к информации о расходовании бюджетных средств. Хотя всем очевидно, что сокрытие этой информации - это основная база коррупции, казнокрадства и другого экономического криминала.

## **Информационная поддержка защиты прав человека**

Гражданское общество начинается с признания и обеспечения неотъемлемых прав человека: гражданских, политических, социально-экономических. В соответствии с российским законодательством недопустимо засекречивать информацию, представляющую общественный интерес или затрагивающую права граждан. Но общеизвестно, что права человека никогда не были в России самоценностью. И по сегодняшний день на человека, требующего, чтобы соблюдались его права, (особенно если речь идет не о высоких материях, а о самых обычных правах потребителя, покупателя), довольно часто смотрят как на блаженного, если не как на сутягу. Да и представление о своих правах у большинства граждан весьма смутное, и бороться за их соблюдение они не умеют.

Что касается власти, то искажение или сокрытие информации о правах человека для государственного органа, органа управления или должностного лица может служить способом избежания ответственности за их же незаконное действие или бездействие, экономии выделенных им из бюджета средств, прикрытия собственной некомпетентности и т.д.

Поэтому информационная поддержка соблюдения прав граждан представляется одним из важнейших направлений борьбы за доступ к информации.

Начинать надо с элементарного: ежедневного предоставления гражданам информации об их правах. В правовом государстве должна быть обеспечена возможность знакомиться с правовой информацией публично-правового характера для всех граждан, независимо от их доходов, социального положения и уровня образования.

Наш потребитель не имеет информации о том, что сколько реально стоит на рынке. Например, нет сравнительной информации о качественных характеристиках предлагаемых товаров и услуг. В западных странах такую информацию поставляют очень качественные популярные издания. У нас есть журналы "Спрос", "Выбор", но их тиражи не больше 150 тысяч экз., и нет системы производства информации о сравнительных характеристиках качества товаров и услуг, предлагаемых на российском рынке.

## **Право на информацию об окружающей среде**

В Российской Конституции сказано, что у человека есть право на информацию о состоянии окружающей среды. Однако даже то, что обеспечено конституционно, очень сложно воплотить.

Во-первых, несмотря на категорические запреты относить экологическую информацию к информации с ограниченным доступом, она по-прежнему широко засекречивается. Так, например, крупнейший владелец экологической информации, Госгидромет не менее четверти имеющейся в его распоряжении информации относит к сведениям ограниченного доступа, что строго запрещено законом.

Во-вторых, как оказалось, в состав права на экологическую информацию не входит право знать о том, кто и как влияет на окружающую среду. То есть человек может (правда, с большим трудом) узнать, каким воздухом он дышит, какую воду пьет, но информацию о том, кто именно загрязняет воду и как можно остановить тех, кто собирается ее загрязнять, - ему не дадут. Право на эту информацию не входит в понятие "информация о состоянии окружающей среды". Фраза, считающаяся вполне официально аналогом английской "environmental information", на самом деле, значительно уже по значению.

В-третьих, у нас практически не регламентировано понятие коммерческой тайны. Государственная тайна как-то, пусть спорно, описана, а в отношении коммерческой тайны только сказано, что ею не может являться, причем этот список не включает экологической информации в широком смысле. В результате любой чиновник или сотрудник предприятия может отказать в выдаче общественности информации, сказав, что эти сведения составляют коммерческую тайну.

Можно указать и на другие сферы и направления деятельности по формированию системы прямого доступа граждан к информации. К сожалению, пока что никто этой проблемой практически не занимается. Поэтому по-прежнему остается актуальной задача создания укоренения в общественной жизни России целостной системы органов гражданского контроля за деятельностью государственных органов в информационной сфере.