

Дзялошинский И.М.,

профессор кафедры публичной политики ГУ ВШЭ,
председатель Совета директоров Независимого института коммуникативистики,
президент Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации»

ГРАЖДАНСКИЕ КОММУНИКАЦИИ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

Существуют разные подходы к определению публичной сферы и публичной политики. В *узком смысле* это, по определению Юргена Хабермаса, - публичная сфера – это та «область социальной жизни, в которой формируется общественное мнение»¹. Иными словами, это – арена, форум публичного дискурса по поводу социально-политических проблем жизни и развития общества.

В *широком смысле* публичное в противовес частному выступает как сфера реализации присущих любому обществу коммунитарных интересов, то есть интересов общества в целом. Она не исчерпывается коммуникациями граждан и общественной рефлексией, но и трансформируется в практические действия во имя общего блага. В этом качестве она представляет собой «совместную практическую деятельность, направленную на достижение разделяемых всеми целей»².

В итоге публичная сфера предстает не только как общественный форум коллективного поиска гражданами общих целей и средств их достижения, но и как область их практических воплощений в систему реальных общественных отношений и институтов. Складывается своего рода инфраструктура публичной сферы - общественный сектор жизнедеятельности общества.

По существу публичная сфера – это способ обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма. Его смысл в том, чтобы поддерживать и расширять участие самого общества в политическом процессе, стимулировать поиск таких решений общественных проблем, которые дают оптимальные варианты соединения частных интересов с публичным, то есть интересом общества как целого.

¹ Habermas, J. "The Public Sphere" in Seidman, S (ed.). Jürgen Habermas on Society and Politics. – Boston: Beacon Press, 1973, p.231.

² Gould C. Diversity and Democracy: Representing Differences, in «Democracy and Difference». - Princeton, 1996, p.174.

Публичная сфера выполняет несколько функций, обеспечивающих взаимодействие власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес. Ю.А.Красин выделяет следующие функции³.

Первая функция – *артикуляция общественных интересов*, которые не могут быть достаточно полно вычислены чисто априорно. Они должны прозвучать в самом обществе, отчетливо заявить о себе, чтобы и власть, и сама общественность их заметили и должным образом оценили. Пока в России артикуляция общественных интересов в публичной сфере (касается ли это экономических проблем, социального обеспечения или гражданско-правовых и гражданско-политических вопросов) недостаточно рельефна и сильна. Это объясняется слабой кристаллизацией групповых интересов, аморфностью только еще формирующейся социальной структуры, неразвитостью институтов гражданского общества.

Вторая функция – *публичный контроль деятельности власти* и, в более широком плане, состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере. После непродолжительного периода широкой гласности в годы перестройки сегодня вновь наблюдается стремление правящей элиты отгородиться от общества непроницаемой завесой секретности. В ее деятельности превалируют восточно-византийские закулисные методы политических игр. Общественность вынуждена довольствоваться слухами и виртуальными конструкциями приближенных к власти технологов-толкователей. Недоступна для публики и реальная картина деяний олигархов в экономике, тайных лоббистских интриг во властных коридорах. Наметилась и далеко идущая тенденция трансформации институтов публичной сферы из средств контроля обществом власти в инструменты контроля общества властью.

Третья функция публичной сферы – *влияние на формирование государственной политики*. Государство как общенациональный институт по определению призвано представлять публичные интересы общества. Другие общественно-политические институты, в том числе гражданские, представляют частные, групповые, корпоративные интересы и потому не в состоянии брать на себя функции публичной власти. Подняться над частными интересами, сформулировать, выразить и защитить общий интерес – в этом и заключается смысл и оправдание существования и деятельности государства. Поэтому публичная политика нуждается в государстве, а государственная политика всегда претендует быть публичной. Более того, в той или иной мере она всегда является таковой. Иначе государство в глазах общества утрачивает всякую легитимность. Однако

³ Красин Ю.А. Российские проблемы публичного. http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=451&art_id=23992.

государство подвержено многочисленным влияниям разнообразных частных интересов. Естественно, публичные интересы выражаются в государственной политике как некий усредненный вектор этих влияний. Там, где частные интересы (государственно-бюрократические, партийные, социальные, олигархические, конфессиональные) обретают доминирующее влияние, политика государства уже не совпадает с публичной. Непропорциональное или даже преобладающее звучание получают в ней частные корпоративные или партийные мотивы. Нечто подобное происходит и в сегодняшней России⁴.

Четвертая функция публичной сферы, исключительно важная для нынешней России, - *политическое просвещение граждан*. Публичный форум является своего рода общенациональным семинаром. Обычным гражданам, лишь наблюдающим за политикой, он демонстрирует способности политических субъектов: партий, движений, коалиций, лидеров. Граждане втягиваются в процесс размышлений, помогающий сделать осознанный выбор позиций. Еще более этот форум значим для просвещения самих акторов. Участвуя в политических дебатах, они глубже осмысливают логику собственных интересов, учатся принимать в расчет интересы и аргументы оппонентов, находить точки сопряжения разных позиций, искать пути к согласию.

Не вдаваясь в обсуждение этих и возможных других функций укажем, что ни одна из этих функций не может быть реализована без соблюдения двух взаимосвязанных условий: законодательного и практического обеспечения информационной открытости власти и существования разветвленной системы гражданских коммуникаций.

Информационная открытость власти как основа публичной политики

Известно, что простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был

⁴ Это не значит, что каналы публичного влияния на политику полностью перекрываются. Инерция демократической реформации еще велика. Она сохраняет институциональные каналы влияния на государственную политику, а также стихийно прорывается (не столько на уровне публичного разума, сколько публичных настроений) в непредсказуемом протестном голосовании на выборах, в акциях неприятия произвола в распределении и перераспределении собственности.

подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: *"Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу высказать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы"*.

Международный опыт показал, что единственной гарантией более или менее успешной защищенности общества от информационного апартеида, с одной стороны, и информационной наркозависимости населения от средств массовой информации, с другой, является **создание и беспрепятственное функционирование механизмов прямого доступа рядовых граждан к источникам информации**. 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.

Как же обстоит дело в России с этими условиями? Проводимые различными независимыми организациями исследования показывают, что сегодня в России нет ни одного региона, в котором был бы создан благоприятный режим для всех стадий создания и распространения информационного продукта⁵.

Разумеется, какие-то «подвижки» в этой сфере происходят. Правительство подготовило и в течение трех лет пыталось «пробить» проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶. В проекте устанавливался перечень сведений (из более 50

⁵ См.: Российская журналистика: свобода доступа к информации. - М.: «Ветеран», 1996. Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. - М.: ПФ «КСДИ», 1997; Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика. - М.: ПФ «КСДИ», 1998; Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. - М.: ПФ «КСДИ», 1999; Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации. - М.: Государственная Дума РФ, 1999; Общественная экспертиза: анатомия свободы слова. - М., 1999; Местное телевидение, власть, население: информационная открытость как основа социального партнерства. М.: ПФ «КСДИ», 2001; Региональные СМИ и демократия в России (На примере Вологодской области). - М.: Независимый институт коммуникативистики, 2003; Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. - М., 2004.

⁶ Это не первый проект такого рода. Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. №2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» инициировал разработку российского закона «О праве на информацию». Еще в 1995 году на одном из первых заседаний Комиссии по свободе доступа к информации было озвучено сообщение о том, что рабочая группа, включавшая в свой состав представителей семи

пунктов), которые должны, по задумке идеологов административной реформы, стать достоянием общественности. От заказчиков и головных исполнителей федеральных программ - до объема их финансирования, от условий тендеров и аукционов - до протоколов заседаний конкурсных комиссий.

В законопроекте были определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, прописаны формы дисциплинарной, административной, гражданской и даже уголовной ответственности, которую понесут чиновники за чрезмерную закрытость. Причем в подготовленном рабочей группой Правительства проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» были обозначены и конкретные суммы штрафа за необоснованный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставление искаженной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Другими словами, этот закон уже мог бы существенно повлиять на уровень информационной открытости исполнительной власти.

достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента), возглавляемая Председателем Судебной палаты, профессором А.Б. Венгеровым разрабатывает законопроект «О праве на информацию». 5 июля 1996 года в конференц-зале Института мировой литературы Комиссия по свободе доступа к информации проводила научно-практическую конференцию «Российская журналистика: свобода доступа к информации (правовые, профессиональные, организационные проблемы)». На этой конференции обсуждался самый первый проект Закона «О доступе к информации», разработанный под руководством профессора Венгерова. Этот проект вызвал много критических замечаний, но участники конференции уже тогда отметили необходимость законодательного обеспечения доступа к информации. 3 сентября 1997 года он был рассмотрен на пленарном заседании Госдумы и принят в первом чтении. В связи с болезнью и кончиной Председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Вскоре 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») был подготовлен ко второму чтению. В него было внесено множество поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. Этот проект стал предметом широкого и глубокого обсуждения на организованной ПФ «КСДИ» международной конференции прошедшей летом 1999 года (см. книгу «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации». - М.: ПФ «КСДИ», 1999). Однако эта версия законопроекта и таблицы поправок не были представлены ответственным комитетом в Государственную Думу третьего созыва. На пленарном заседании 20 декабря 2000 года рассматривалась редакция законопроекта, внесенного в 1996 году. В результате на этом заседании Государственной Думы проект был возвращен к первому чтению и отклонен в первом чтении. 19 марта 2001 года депутатами Государственной Думы В.В. Похмелкиным и С.Н. Юшенковым был внесен законопроект «О праве на информацию в Российской Федерации», который 23 мая 2002 года был отклонен при рассмотрении в первом чтении. Затем появился правительственный проект, который получил неблагоприятную оценку в Администрации Президента и так и не был внесен в Государственную Думу.

Этот документ широко обсуждался, однако до сих пор он в Думу не внесен⁷.

В Калининградской области принят закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области». Этот нормативный акт аккумулирует лучшие идеи, выработанные в мировой практике обеспечения доступа граждан к информации. Положительными качествами калининградского закона являются четкая ориентированность на максимальную открытость публичных органов, тщательное прописывание процедур получения информации и механизма санкций за необоснованный отказ в предоставлении информации. В Законе заложена идея создания специального независимого органа (Комиссия по обеспечению права граждан на доступ к информации или Уполномоченный по правам человека), куда в случае необходимости сможет обратиться каждый, чьи права на получение информации нарушены.

Очень важно, что в Законе зафиксировано требование открытости для граждан мероприятий публичных органов.

Есть информация о том, что Законопроект "О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти" принят в первом чтении Законодательным собранием Красноярского края. Идет соответствующая работа в Новосибирске, Великом Новгороде.

Но даже если будет принят Федеральный Закон о доступе к информации (как бы он ни назывался) и соответствующие региональные нормативные документы, все равно останутся многие проблемы.

Первая проблема связана с тем, что этот законопроект четко и однозначно регулирует доступ к информации о деятельности государственных органов и совсем не затрагивает другие сферы: деятельность политических, общественных и религиозных

⁷ Пока российское правительство готовится к тотальной интернетизации, в других странах задумались о том, насколько это эффективно. В частности, британское правительство, успевшее на волне интернетизации запустить почти 1,5 тысячи сайтов, сейчас планирует закрыть 551 сайт, чтобы упростить доступ граждан к соответствующей информации. Выяснилось, что обилие разношерстных правительственных ресурсов запутывает граждан, которые не слишком хорошо разбираются в структуре органов власти. Понятно, что закрытие сайтов ни в коем случае не должно привести к дефициту информации о деятельности правительства в Интернете, поэтому в целях «рационализации» чиновники сосредоточат внимание на двух веб-ресурсах – Directgov и Business Link. Эти «суперсайты» должны будут стать основными источниками информации для граждан и представителей бизнеса. В результате чиновники планируют сэкономить 400 миллионов фунтов стерлингов. Выжившие в ходе рационализации ресурсы ожидают серьезный рост посещаемости. Так, сайт Directgov, запущенный в 2004 году, в настоящее время может похвастаться 5 миллионами уникальных посетителей в месяц. Пока «отстрел» лишних сайтов в Великобритании – первая инициатива такого рода в Европе, однако не исключено, что и правительства других стран задумаются о количестве правительственных интернет-ресурсов (подробнее см.: Англия избавляется от правительственных сайтов. <http://www.tden.ru/articles/internet/006567/>).

организаций; деятельность государственных невластных структур, например государственных предприятий; частный бизнес, транспарентность СМИ и т.д.

Другая проблема возникает, как только мы обращаемся к таким понятиям, как коммерческая и служебная тайна. Недавно принятый «Закон о коммерческой тайне» вызывает много вопросов, а ситуация с границами т.н. "служебной тайны" по-прежнему неясна. 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. 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.

Еще больше усложняет ситуацию отсутствие внятного закона о персональных данных.

Третья проблема была много лет назад сформулирована немецким писателем Гансом Кристианом Лихтенбергом, который как-то пошутил: зачем очки, свечи, лампы, если люди не хотят видеть? Речь идет о том, в какой мере население России готово быть субъектом информационных отношений, знает свои информационные права и может ими пользоваться. Ведь понятно, что закон нужен нам не для того, чтобы Правительство РФ хорошо выглядело в глазах западных партнеров. Закон нужен для того, чтобы способствовать продвижению России в направлении открытого общества. С этой точки зрения понятно, что никакой закон не будет работать, если люди не будут постоянно требовать его неукоснительного соблюдения⁸.

В России на сегодняшний день ситуация выглядит следующим образом. Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся КСДИ все последние годы, говорят о том, что количество опрошенных, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 процентов. Что касается деятельности органов власти, то как высокую оценили степень своей информированности шесть процентов опрошенных, как среднюю около 30

⁸ Известно, что Законы о свободе информации и открытости правительства были приняты в США в 70-х - 80-х годах 20-го столетия, но даже в 1993 году, как свидетельствует американский эксперт по этой проблеме Тереза Амато, большинство жителей провинциальных городов Америки ничего не знали о своих информационных правах. И понадобилась огромная работа, выполнявшаяся как общественными, так и государственными структурами, чтобы граждане научились этими правами пользоваться.

процентов, как низкую свыше пятидесяти и около 15 процентов затруднились с ответом. Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов.

В ходе исследований была сделана попытка определить уровень информационной активности опрошенных.⁹

Полученные данные свидетельствуют о том, что к числу информационно активных граждан можно отнести примерно 18 процентов опрошенных, которые заявили, что довольно часто пытаются получить дополнительную информацию по различным интересующим их вопросам. Еще 36 процентов опрошенных пытаются получить дополнительную информацию от случая к случаю. Все остальные либо очень редко, либо никогда не стремятся получить дополнительную информацию, либо затруднились ответить на этот вопрос.

Если данные 2005 года сравнивать с данными 1997-м года, когда проводился аналогичный опрос, то возникает ощущение, что уровень информационной активности населения существенно снизился. Если в 1997 году 24 процента опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, то в 2005 году таковых было 17 процентов. Снизилось и количество тех, кто хотя бы иногда искал дополнительную информацию. Зато увеличилось количество опрошенных, которые заявили, что никогда не искали дополнительную информацию или затруднились ответить на этот вопрос.

Что касается различий в информационной активности жителей городов разного типа, то картина выглядит следующим образом. Наибольшее количество информационно активных индивидов обнаружилось в малых населенных пунктах. Самый низкий уровень информационной активности проявляют жители средних по размеру городов: здесь больше всего тех, кто никогда не искал дополнительную информацию и тех, кто затруднился ответить на этот вопрос.

В 1997 году 19% опрошенных граждан достаточно часто сталкивалась с ситуацией отказа в предоставлении информации, а 56% опрошенных указали, что отказы встречали иногда. По данным 2005 года количество опрошенных, которым часто отказывают в информации, возросло до 25 процентов. Другими словами, ситуация если и изменилась, то в худшую сторону.

При этом в больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации больше, чем в городах других типов.

⁹ Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации, то есть информации, которая по каким-либо причинам не поступила к индивиду самотеком.

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 14 процентов опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 процентов отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуются технологией избегания. Примерно столько же (32 процента) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству «зажимщика» информации (технология давления). Чуть больше 25 процентов пытаются убедить владельца информации, в том, что он неправ (технология уговоров). Каждый десятый ссылался на законы. 3 процента опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 процентов опрошенных. Наконец, около 10 процентов пытаются воздействовать на источник информации различными «неформальными» методами, включая предложение вознаграждения. Такова общая картина. Сравнивая эти материалы с данными 1997 года, можно увидеть, что количество тех, кто прибегает к методу уговаривания владельца информации уменьшилось с 40 процентов до 26 процентов. С 10 до 3 процентов уменьшилось количество тех, кто предлагает вознаграждение. Число сторонников технологии давления через начальство осталось на уровне 1997 года.

Последней по порядку, но не по важности является группа проблем, связанная с подготовленностью гражданина, пожелавшего реализовать свое право на информацию. 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 бывает затруднительно для неподготовленного пользователя. Особенно большие возможности предоставляют различные общедоступные телекоммуникационные сети, такие как интернет, которые содержат сотни тысяч различных информационных массивов и отдельных документов, предназначенных для массового пользователя.

Можно утверждать, что задача повышения информационной компетентности граждан должна стать государственной задачей, хотя значительную роль в этом могут и должны сыграть негосударственные структуры.

Гражданские коммуникации в системе публичной политики

Понятие «гражданские коммуникации» еще не вошло в общеупотребительный лексикон политологов и социологов. Однако все сильнее ощущается недостаточность существующих терминов «социальная коммуникация», «политическая коммуникация», «массовая коммуникация» для описания процессов, происходящих в гражданском обществе. Не вдаваясь в дискуссии по поводу понятийного аппарата, отметим, что в данном выступлении под гражданскими коммуникациями понимаются системы, которые обеспечивают:

- связь индивидов с некоммерческими, неправительственными, общественными организациями;
- связь между структурами гражданского общества (некоммерческими, неправительственными, общественными и др.);
- связь гражданского общества в целом (понимаемого как совокупность некоммерческих, неправительственных, общественных организаций) с другими компонентами социальной системы;
- возможность участия индивидов и структур гражданского общества в разработке, обсуждении и принятии решений по экономическим, политическим, социальным и иным вопросам, то есть в публичной политике.

Другими словами, гражданская коммуникация – это процесс актуализации в сознании индивида, группы индивидов, всего общества смыслов, производимых гражданским обществом и обратная реакция на них. Что касается гражданских коммуникаций как совокупности каналов, то этим понятием обозначаются все существующие в обществе коммуникационные линии в той их части, которая помогает индивиду включиться в осмысление и решение проблем гражданского волеизъявления. С этой точки зрения нет каких-то специальных гражданских коммуникаций, отделенных от межличностных специализированных или массовых.

Очевидно, что наиболее важным (но не единственным) каналом гражданских коммуникаций являются СМИ. Не оценивая деятельность российских СМИ в целом, рассмотрим их роль как важнейшего элемента системы распространения общественно важной информации.

Опрос населения вновь подтвердил многократно зафиксированную закономерность: именно телевидение является для россиян самым значимым источником информации. Далее идут в порядке убывания: газеты, радио, друзья, знакомые и сослуживцы, на последнем месте – журналы. Причем эта иерархия практически не зависит ни от характеристик опрошенных, ни от места их проживания - в некоторых группах

иногда меняются местами журналы и иные источники информации (друзья, знакомые, коллеги; Интернет; слухи, сплетни).

Анализ полученных данных показал, что иерархия задач, которые, по мнению опрошенных, должны решать СМИ, выстраивается следующим образом. На первые места выдвигаются инструментальные, прагматические возможности СМИ, а именно их способность давать практическую информацию, справки, советы, оказывать помощь в конкретных ситуациях. Затем, по мнению опрошенных, СМИ должны помогать решать гносеологические задачи: обеспечивать возможность высказывать различные мнения, анализировать события, искать пути решения проблем. К третьей группе опрошенные отнесли социально-политические задачи: контроль действий хозяйственных и политических структур. Затем идут такие задачи, как содействие взаимопониманию и разрешению споров (функция переговорщика, которая привлекли внимание сорока процентов опрошенных). Остальные задачи были названы менее чем третью опрошенных.

Такая задача, как критика действий властей оказалась на последнем, десятом ранговом месте (таблица 1).

Таблица 1

Представления населения о задачах местных СМИ (в целом по всем опрошенным)

Задачи	%
Давать практическую информацию, справки, советы и т.д.	69.2
Оказывать людям помощь в конкретных жизненных ситуациях	60.7
Информировать о происходящих событиях, рассказывать о жизни горожан	58.3
Излагать позицию руководства населенного пункта	54.1
Предоставлять возможность высказаться представителям различных точек зрения, отражать разнообразие мнений, настроений	52.8
Анализировать происходящие события, искать пути решения проблем	52.4
Контролировать действия хозяйственных и политических структур	51.0
Содействовать взаимопониманию людей, разрешать споры	40.2
Давать возможность весело и приятно провести время	36.4
Организовывать людей для достижения общих целей	35.1
Формировать у людей определенные политические взгляды, побуждать к активным общественным действиям	31.8

Что касается самих сотрудников СМИ, то они, оценивая роль СМИ с точки зрения участия этого института в распространении общественно важной информации, указывают на то, что современные российские СМИ прежде всего являются инструментом рекламы и PR. Именно политтехнологи и рекламисты чаще всего определяют основные темы СМИ, участников медийного поля, эмоциональность и остроту выступлений. Поскольку расходы на производство и распространение СМИ в России многократно превышают их совокупный доход, включая рекламу, госдотацию, подписку и розницу, редакционным коллективам приходится забыть о какой-либо самостоятельности в выборе темы или расследования.

Другая проблема, мешающая рассматривать СМИ как надежный источник общественной значимой информации – высокая степень зависимости от власти, которая абсолютно не желает учитывать особенности прессы как самостоятельного социального института, и стремится превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения.

Что касается федеральных СМИ, особенно телевидения, руководство России, похоже, уяснило урок: «кто контролирует информацию – имеет власть». Таким образом, неудивительно, что власти тщательно потрудились в вопросе усиления контроля над теленовостями, добившись минимизации критики в свой адрес. За исключением нескольких газет, способных публиковать разнообразные взгляды, и ряда интернет-сайтов, картина независимых СМИ в России не радует. Из трех общенациональных телеканалов властям принадлежит «Россия» и контрольный пакет «Первого канала». В руках властей также контрольный пакет акций «Газпрома», который, в свою очередь, имеет контрольный пакет НТВ. Власти также сохраняют контроль над крупнейшими радиостанциями – «Маяком», «Радио России» и агентствами ИТАР-ТАСС и РИА «Новости». Как отмечается в обзоре «Средства массовой информации России 2004. Анализ, тенденции, прогноз» (М., 2005), характер отношений между властью и СМИ в 2004 году несколько изменился, хотя все изменения происходили в соответствии с тем импульсом, который был задан в 2000 году: Доктрина информационной безопасности, затем «зачистка» информационного поля от инакомыслия, огосударствление федеральных телеканалов, фактическое введение цензуры и самоцензуры в СМИ. В стране установлена монополия на информацию, поскольку два главных государственных телеканала страны — Первый канал и РТР — по охвату и степени влияния «перевешивают» все остальные СМИ, выходящие сегодня в России. А на этих телеканалах, как и в других

государственных СМИ, возможно только одностороннее пропагандистское освещение таких тем, как Чечня и ЮКОС, в целом политики Президента РФ, прав человека, действуют запреты на появление в эфире ряда лиц, исчезли передачи в прямом эфире.

Руководители местных администраций видят в местной прессе, прежде всего, нечто вроде дополнительной информационно-аналитической службы, а также отдела по работе с общественностью, но никак не контролера и критика своих действий. По их мнению, пресса должна быть чем-то вроде постоянно действующей трибуны, на которой должны выступать только те, у кого есть полезные для власти мысли и предложения. Сами журналисты при этом должны быть лишь модераторами или трансляторами позиций и точек зрения. При всех индивидуальных различиях в возрасте, образовании, жизненном опыте руководители администраций рассматривают СМИ не как самостоятельный институт гражданского общества и не как особый, относительно самостоятельный информационный бизнес, а исключительно как информационно-пропагандистский придаток к руководству. Многие из них изначально убеждены в том, что дело журналистов - помогать им, руководителям, решать стоящие перед ними проблемы.

Неудивительно, что исследования, проведенные организацией «Общественная экспертиза», показали, что подавляющее большинство журналистов ощущают цензурные ограничения (таблица 2).

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос «Ощущаете ли Вы цензуру в своей работе?»

Ответы	%
Испытываю самоцензуру	40.0
Ощущаю цензуру со стороны органов власти	29.5
Ощущаю цензуру со стороны учредителя	20.7
Ощущаю цензуру со стороны редактора	10.5
Цензуры не ощущаю	8.8
Затрудняюсь ответить	5.3
Нет ответа	1.8

Поэтому в целом, достаточно объективным в отношении нашей страны выглядит рейтинг свободы слова, составленный авторитетной международной правозащитной организацией «Репортеры без границ», в соответствии с которым Россия занимает 140

место из 167 стран. Хуже нас только Туркменистан, Северная Корея, Белоруссия и некоторые африканские страны.

Анализ полученных в ходе исследований материалов показывает, что частота отказов в предоставлении журналистам информации все эти годы колеблется вокруг некоего «осевого» уровня. В 1996 году примерно 30 процентов опрошенных журналистов жаловались на то, что им часто отказывают в информации, в 1997 году таких было 24 процента, в 2002 году – 29 процентов уверенно утверждали, что им часто не дают информацию, в 2005 таковых было 30 процентов. Количество журналистов, которые утверждали, что им отказывают в информации, но редко, все эти годы также было стабильным – 60 процентов. Мы сейчас совершенно не будем касаться содержательного вопроса о том, кто и какую информацию просит и насколько правомерным является отказ в предоставлении информации. Ясно, что отказ в предоставлении информации может быть вполне правомерным, а может быть полным нарушением закона¹⁰. Нас в данном случае интересует формальная стабильность соотношения: 30 журналистов из ста утверждают, что им часто отказывают в информации, 60 из ста сообщают, что им тоже отказывают, но редко, и еще 10-15 человек заявляют, что они никогда не сталкивались со случаями отказа в информации. Нам представляется, что это соотношение свидетельствует не столько о так называемом объективном уровне информационной закрытости, сколько о структуре профессионального сообщества, в котором очень небольшая часть будет полностью соблюдать неписанные правила игры и не будет получать отказа в информации; примерно одна треть при любых, даже самых либеральных условиях, будет работать на границе дозволенного и часто получать отказы; а большая часть профессионалов будет изредка подбираться к запретной границе, получать по рукам (или голове) и надолго от этой запретной границы отходить в зону разрешенного.

Если проследить динамику отказов в предоставлении информации журналистам за последние несколько лет, то видно, что органы власти, партии и общественные движения,

¹⁰ Проблема отказа в предоставлении информации не так проста, как кажется на первый взгляд. Количество отказов в предоставлении информации без конкретного анализа каждого случая можно интерпретировать и как индикатор информационной закрытости ведомства (региона, организации) и как специфическую характеристику профессиональной деятельности конкретного журналиста, и как индикатор типа профессиональной журналистской культуры. В самом деле, журналист может запрашивать информацию, заведомо зная, что ее ему не дадут. Он будет делать это потому, что в профессиональном сознании группы, к которой он принадлежит, профессионально правильным представляется такое поведение, которое связано с проникновением в «запретные зоны». И наоборот, если журналист принадлежит к профессиональной группе, в которой профессионально правильным считается такое поведение, когда журналист соблюдает некие неписанные правила игры, не спрашивает ньюсмейкеров о том, о чем спрашивать неприлично, то, понятно, он не будет жаловаться на отказы в предоставлении информации. О том, какие правила действуют в этой сфере на уровне высших органов власти, красочно рассказала Лена Трегубова в «Байках кремлевского диггера».

государственные предприятия стали более открытыми. Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица стали более закрытыми.

Правоохранительные органы все эти годы не меняют своей информационной политики (35-40 процентов запросов на информацию все эти годы остаются неудовлетворенными).

Характерным примером отношения правоохранительных органов к СМИ стало циркулярное письмо начальника Административного департамента МВД РФ В.А. Майданова от 4 марта 2005 г. №1/1224, озаглавленное "Рекомендации по реагированию на критические материалы в средствах массовой информации о деятельности органов внутренних дел". В целях предупреждения "информационных угроз" пунктом 1.2 данных Рекомендаций предписывается: "Осуществление сотрудниками отделов информации, региональных и общественных связей ГУ МВД РФ по федеральным округам, подразделений информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации совместно с сотрудниками оперативных подразделений мероприятий по выявлению возможных организаторов "пиар-акций", направленных на дискредитацию деятельности милиции (цели, задачи, размеры финансовых вливаний) для проведения контрмероприятий, а также для опубликования опровержений в СМИ"¹¹.

В качестве основной причины, на которую ссылаются «зажимщики» информации, журналисты называют запрет руководства давать информацию (свыше 50 процентов

¹¹ Впрочем, есть много и других желающих ввести цензуру. Несколько лет назад в Санкт-Петербурге некая малоизвестная структура — «Общественный комитет защиты прав потребителей Северо-Западного округа» — выступила с инициативой «осуществлять предварительный просмотр готовящихся к эфиру телепрограмм с целью недопущения пропаганды насилия, сексуальных извращений и наркотиков». По сути, объединение граждан предложило свою помощь в осуществлении «общественно полезной» предварительной цензуры. Питерская пресса, поддержанная правозащитниками из «Гражданского контроля», встретила инициативу «трудящихся» в штыки и устроила скандал. «Общественный комитет» попытался привлечь на свою сторону депутатов местного Законодательного собрания, но те остались безучастными к сомнительной инициативе. И деятельность комитета заглохла.

Известна и инициатива Совета народных депутатов Орловской области о введении обязательной этической и эстетической цензуры электронных и печатных средств массовой информации. Орловские законодатели направили обращения к президенту Владимиру Путину, правительству РФ, Совету Федерации и Государственной Думе РФ с просьбой «принять решительные меры по изменению государственной политики в области средств массовой информации». «Не терпит отлагательства проблема, связанная с пагубным, растлевающим влиянием средств массовой информации, и особенно телевидения, на подрастающее поколение. Глобальное растление детских душ невозможно остановить без изменения государственной политики в области средств массовой информации, введения этической и эстетической цензуры» — говорилось в документе.

Группа энтузиастов из так называемых «семейно-территориальных комитетов» г. Омска провела акцию, в ходе которой волонтеры просматривали все транслирующиеся в городе телевизионные передачи. Затем комитетчики-активисты составили письмо на имя вице-губернатора Омской области по идеологии Владимира Радула, в котором потребовали «очистить эфир от насилия, жестокости и секса». Письмо подписали более шести тысяч горожан. Конкретные претензии в письме не предъявлялись: не были названы ни одна телевизионная передача, ни один фильм, вызвавшие у народа негодование.

Крайне любопытно, кстати, что со своими призывами общественность обратилась именно к власти, а не к самим СМИ.

журналистов, которым когда-либо отказывали в информации). Затем идет такое объяснение, как нежелание выносить сор из избы (его слышали около 30 процентов журналистов) и ссылки на засекреченность информации (27 процентов). Столько же журналистов не получали никаких объяснений по поводу того, почему им не дают требуемой информации. По сравнению с прошлыми годами, ситуация несколько изменилась. Во-первых, уменьшилось количество ссылок на секретность информации. Видимо, без особых объяснений понятно, что речь идет не том, что журналисты стали меньше запрашивать информацию, имеющую секретный характер, а о том, что чиновники стали меньше прибегать к этому объяснению, зная, что журналист может проверить степень секретности. Меньше стало ссылок на неполноту, на отсутствие специальных сотрудников, времени и денег на поиск информации, на нежелание иметь дело с прессой вообще или с данным конкретным СМИ в частности. Зато более чем в два раза по сравнению с 1997 годом возросло количество ссылок на запрет руководства давать информацию. Почти в два раза возросло количество случаев, когда информацию не дают без всяких объяснений: не дают и все.

Как же журналисты реагируют на все эти случаи? К сожалению, приходится констатировать, что слабое и разрозненное журналистское сообщество практически не сопротивляется наступлению на свои права. Редкие акции возмущения практически остаются незамеченными. Более того, полученные в ходе исследований данные свидетельствуют о том, что большинство региональных журналистов весьма скептически относятся к идее независимости прессы. Почти 70 процентов опрошенных журналистов уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации.

Интернет как средство распространения общественно значимой информации

Количество пользователей сети интернета в России сейчас составляет примерно 15 миллионов человек. По прогнозам министерства информационных технологий и связи, количество пользователей интернета в России к концу 2005 году число пользователей может превысить 20 млн. человек, а к 2010 году достигнет 50 млн. человек. Однако, как считают специалисты, активных пользователей сети сейчас не больше миллиона. При этом следует отметить высокий уровень информационного неравенства как между отдельными группами населения, так и между регионами России.

Все последние годы чиновники и некоторые общественные деятели искали способы «спасти» пользователей Интернета от вредной информации. О необходимости фильтровать содержание материалов в сети неоднократно говорил замглавы Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям Андрей Романченко. Сенатор от Тувы Людмила Нарусова предложила приравнять Интернет к средствам массовой информации, что позволило бы привлекать к ответственности разработчиков или авторов сайтов, распространяющих недостоверную информацию. На том же настаивал Юрий Лужков, предлагавший однозначно определить "права и обязанности пользователей сети". А министр культуры и массовых коммуникаций Александр Соколов призывал правительство подключиться к тому, чтобы упорядочить поведение пользователей сети. Сделанные заявления обещали российскому сегменту сети (рунету) невеселое будущее. Но в конце прошлого года некую гарантию виртуальной свободы пообещал президент, назвав Интернет самым демократичным средством распространения информации. При этом он оговорился, что ему не хотелось бы, чтобы под предлогом борьбы с криминальными проявлениями ограничивалось свободное распространение информации в Интернете.

Пока одни говорят о необходимости контроля за интернетом, другие реализуют различные проекты, обеспечивающие доступ служб безопасности к информации, передаваемой по электронным каналам связи (от обычных телефонов до сотовых и пейджинговых систем). Неожиданно выяснилось, что в России до сих пор отсутствуют законодательные акты, которые могли бы гарантировать надежную защиту личности, общества и государства в области электронной информации.

СМИ и НКО

Число некоммерческих организаций (НКО) в России резко возросло в последние годы. Только зарегистрированных НКО - около 600000. Они являются основой всех значимых социальных движений: экологического, женского, детского, движения за гражданские права, за интересы и права различных групп населения – от бытовых (например, потребители) до профессиональных (профсоюзы, творческие объединения и т.п.). Негосударственные организации мобилизуют человеческие и финансовые ресурсы и инвестируют их в социальное развитие, ставя своей реальной задачей если не ликвидацию причин бедности и напряженности, то смягчение их последствий, обеспечение независимости и включенности личности и коллектива в общественное развитие.

На счету наиболее активных и опытных из них ряд проведенных через законодательные органы власти местных и федеральных законов, успешные кампании в защиту СМИ и отдельных журналистов, социально слабых групп населения, поддержки правозащитников и общественно значимых инициатив. Растет предвыборная активность и влияние НГО, поддерживающих тех или иных кандидатов и блоки в ряде регионов России.

Вместе с тем следует констатировать, что, к сожалению, СМИ и НКО взаимодействуют мягко говоря, недостаточно. СМИ размещают множество материалов о нарушениях прав человека, об экологических катастрофах, о незаконных действиях властей и тому подобном. Но внимание общества привлекается лишь к отдельным случаям, а не к структурным проблемам общества и деятельности всей системы государственного сектора и сросшегося с ним коммерческого, препятствующих реальному развитию и эффективной деятельности гражданского сектора, неизбежно расширяющего сферы общественного контроля.

С помощью традиционных средств коммуникации решить проблему информационного взаимодействия между секторами общества и между НКО в полном объеме практически невозможно. В России нет достаточно тиражных газет и журналов, специализирующихся на проблемах гражданского общества. В Интернете уже созданные сайты различных НКО и объединений НКО разобщены и мало соотносятся друг с другом: общеправозащитные, экологические, женские, беженские – каждый сам по себе.

В силу обозначенных выше и множества других причин роль НГО в демократическом развитии российского общества пока невелика, и возможности их реализованы в очень малой степени.

Отдельным направлением взаимодействия СМИ и НКО является защита свободы слова и свободы доступа к информации. Надо сказать, что действия, направленные на контроль государства над СМИ и Интернетом, вызывают негативную реакцию общественности. Соответствующие резолюции принимались на конгрессе правозащитников, съезде партии «Яблоко», другими общественными организациями. Представители "Петербургского гражданского сопротивления" устроили пикет у открытой студии "Пятого канала" на Малой Садовой улице. Сопротивленцы, в число которых входят партия "Яблоко", НБП, Социал-демократическая партия, Комитет единых действий в защиту прав граждан и прочие организации, поддержавшие протесты льготников против монетизации, требовали завести на "Пятом канале" еженедельное ток-шоу в прямом эфире и дать слово "политической оппозиции". Кроме того, представители

гражданского сопротивления митинговали вообще против цензуры на местном телевидении.

Против цензуры выступила и председатель Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Элла Памфилова, которая обратилась с письмом к Генеральному прокурору РФ Владимиру Устинову с просьбой дать правовую оценку упоминавшемуся выше циркулярному письму начальника Административного департамента МВД РФ В.А. Майданова от 4 марта 2005 г. №1/1224. В письме Э.А. Памфиловой говорится: "Не оспаривая права сотрудников милиции защищать честь, достоинство и деловую репутацию всеми не запрещенными законом способами, правозащитники обращают внимание на то, что рекомендации, подписанные В.А. Майдановым, противоречат ряду положений Конституции Российской Федерации, и не соответствуют положениям Федерального закона "О милиции". Статья 2 Федерального закона "О милиции" содержит исчерпывающий перечень задач, решаемых сотрудниками органов внутренних дел, и в нем отсутствует "прогнозирование возможных информационных угроз".

По мнению Э.А. Памфиловой, включение мер по противодействию распространению объективной информации в рекомендации, рассылаемые органам внутренних дел, ставит под сомнение готовность правоохранительных структур к работе в условиях прозрачности и открытости перед обществом. Именно такая корпоративная закрытость и не способствует созданию атмосферы доверия российских граждан к деятельности милиции и готовности содействовать ей в крайне важной работе по охране общественного порядка.¹²

Как сообщило агентство ИА REGNUM, руководство Союза журналистов Карелии обратилось к министру внутренних дел республики Дмитрию Михайлову с призывом устранить препятствия в доступе к информации, не носящей служебной тайны. Поводом для такого обращения послужили жалобы карельских журналистов на работу пресс-группы Управления ГИБДД, которая отказывается от сотрудничества с негородскими периодическими изданиями, ссылаясь на некий запрет со стороны начальника управления Владимира Дубинина. В этой связи руководитель карельского союза журналистов предложил министру внутренних дел напомнить своим подчиненным о необходимости неукоснительно соблюдать российское законодательство.

В поисках решения

¹² Источник: <http://www.regnum.ru/news/427660.html>.

Все сказанное выше подводит к пониманию необходимости разработки и реализации гражданской Программы содействия свободному доступу граждан к информации. Если набросать суть этой программы крупными мазками, то речь идет о следующем:

Необходимо повысить информационную открытость органов власти и местного самоуправления.

Для решения этой задачи необходимо реализовать комплекс юридических, организационно-технологических и экономических мер.

Прежде всего, необходимо запустить механизм практической реализации конституционного права на свободу получения информации. Правовой основой такого механизма должны стать законодательно закрепленные четкие правила, условия и порядок получения гражданами и институциональными структурами общества информации в органах государственной власти и местного самоуправления, от иных государственных и негосударственных юридических лиц, а также прямого доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам. Также в законодательстве о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должны быть закреплены обязанности и ответственность этих органов и их должностных лиц за информирование граждан и всех структур общества, за оказание им информационных услуг, за накопление, хранение и использование государственных информационных ресурсов в сферах ответственности этих органов. Это позволит информационно укрепить авторитет государственной и местной власти, правопорядок, и существенно ограничить возможности коррупционных отношений во властных структурах.

При этом исключительно в рамках законодательства доступ к некоторым видам информации должен быть ограничен в целях защиты личных прав и свобод граждан, интересов экономических и иных структур общества, государства и национальной безопасности. Особо сбалансированный подход требуется к работе с персональными данными, так как именно здесь наиболее вероятно возникновение угроз неприкосновенности личной жизни и ущемления прав на личную, семейную и коммерческую тайну как при чрезмерном вмешательстве государства, так и от несанкционированной деятельности негосударственных структур.

На организационно-технологическом уровне законодательно определенная обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию информационных услуг населению должна решаться исключительно в интересах

потребителя таким образом, чтобы потребитель мог получать необходимую документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для него месте, в удобное время и в различных стандартных формах. Информация органов государственной власти и местного самоуправления должна быть широко доступна для всех социальных групп. Поэтому покрытие издержек на ее предоставление за счет потребителя может быть допустимо только на бесприбыльной основе, в ограниченных пределах и дифференцировано по видам и формам представления информации. Широкие возможности для требуемого решения задачи предоставляют современные информационно-коммуникационные технологии.

Необходимо стимулировать диалог между обществом и властью.

Существенную роль в укреплении взаимодействия с общественностью могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии при органах власти, специализированные по укрупненным направлениям деятельности этих органов. Основная задача таких структур - выявление общественно значимых проблем, отношения общественности к предлагаемым властью путям их разрешения, определение возможных компромиссов и наименее конфликтных решений при наличии противоречий. Накопленный опыт деятельности консультативных структур при различных органах власти показывает, что при некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур существует серьезная опасность их вырождения из-за неспособности выполнять поставленные задачи.

В основе прямого взаимодействия органов власти с общественностью лежит предоставление должностными лицами этих органов определенной информации. Поэтому не только эффективность такого взаимодействия, но и принципиальная возможность его реализации целиком и полностью зависит от осознания государственной властью необходимости обеспечивать информационную прозрачность своей деятельности и активно вести открытый диалог с обществом и его структурами.

Общество должно стать эффективным производителем управленческой информации.

Не только система органов государственной власти и местного самоуправления, но и само общество является мощным источником информации. Однако для того, чтобы этот информационный потенциал мог быть эффективно использован в интересах развития каждой личности, общества в целом и государства, необходимо институциональное

структурирование общества, являющееся важным шагом на пути к формированию демократического гражданского общества.

Известно, что политические, общественные, профессиональные, корпоративные и иные структуры общества порождают значительные объемы информации. Наличие множества структурированных и упорядоченных независимых источников информации расширяет для массового пользователя возможности получения достоверной информации в удобной для него форме, создает условия для повышения оперативности и достоверности информационного обеспечения принятия управленческих решений в органах власти, эффективности информационной поддержки публичной политической и общественной деятельности, а также формирования и воздействия общественного мнения как истинной «четвертой власти» в демократическом обществе.

СМИ могут и должны стать эффективным институтом информационного развития.

В настоящее время не решены еще многие проблемы, связанные со свободой доступа к информации журналистов, с правовой охраной личной тайны в СМИ, защитой гражданина и общества от ложной и недобросовестной информации, распространяемой СМИ. СМИ не выполняют в полном объеме образовательных задач и задач сохранения и развития национальных культур.

Очевидно, что процесс разработки и реализации Программы содействия свободному доступу граждан к информации потребует пересмотра многих устоявшихся представлений и привлечения значительных интеллектуальных и финансовых ресурсов. Однако не менее очевидно, что разработка и реализация такой Программы будет означать серьезное продвижение России по пути интеграции в мировое сообщество. Будут обеспечены новые возможности регулярного информирования населения органами власти и управления о политической и социально-экономической жизни. Разработка и постоянное совершенствование законодательства, правовых и организационных механизмов позволят эффективно регулировать взаимоотношения всех субъектов политической жизни в реализации их информационных прав и обязанностей, создать систему независимого и гласного контроля за деятельностью государства.