РОССИЙСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА: СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

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

Еще раз о защитниках и противниках свободы доступа к информации

Эта книга посвящена, как явствует из названия, проблеме доступа российских журналистов к информации. Эта проблема в последнее время привлекает все более пристальное внимание не только практиков и теоретиков журналистики, но и юристов, политологов, специалистов в области современных информационных технологий.

Объясняется этот интерес тем, что прошедшее десятилетие со всей отчетливостью показало, что между нашими правами, зафиксированными в Основном законе, других законодательных актах, и возможностью эти права реализовать – огромная дистанция. Особенно наглядно эта дистанция проявляется в области информационных отношений. Россия подписала международные акты, фиксирующие право гражданина свободно искать и получать информацию любыми средствами и независимо от государственных границ. У нас есть много других законодательных актов, посвященных этой же проблематике, и в данной книге они подвергнуты глубокому анализу. Но каждый, кто пытался получить какую бы то ни было информацию, выходящую за пределы той, которую ему предлагают, а иногда и навязывают, знает, насколько это трудный, мучительный и чаще всего безрезультатный процесс. Жизнь довольно грубо продемонстрировала разницу между понятиями "право на информацию" и "получение информации". Оказалось, что между первым и вторым находится множество барьеров – правовых, финансовых, организационных, технических, которые и определяют реальные возможности получения информации.

Есть основания подозревать, что большая часть этих барьеров воздвигнута сознательно с целью сегрегировать граждан на группы, различающиеся по предоставленным им возможностям получать такой важнейший в современных условиях жизненный ресурс, как информация, без которой невозможно принятие обоснованных и эффективных решений по поводу собственной жизни, жизни общества и государства. Лишенные точной и своевременной информации индивиды и социальные группы вынуждены принимать ту стратегию развития общества и государства, которую им предлагают те, в чьих руках власть, в том числе и над информационными ресурсами.

И в этой связи еще предстоит проанализировать вопрос о той гипертрофированной роли, которую играют в нашей жизни средства массовой информации, являющиеся основным, а иногда и единственным источником информации для подавляющего большинства россиян, и о том внимании, которое оказывают СМИ все, кто обладают властью или претендуют на нее.

В России законодательно обеспечена свобода массовой информации. Нет цензуры. По крайней мере явной. Но, то ли по чьему–то сознательному умыслу, то ли как–то само собой, цензура переместилась из сферы контроля за содержанием СМИ в сферу контроля за предоставляемой журналистам информацией. Теперь обществом манипулируют, регулируя доступ журналистов к информации. Тысячи журналистов вдруг почувствовали, что получить информацию, право на которую у них как будто никто не отнимал, становится все более трудно, а иногда и просто невозможно.

Сначала казалось, что это либо какие–то недоразумения, либо недостаток профессионализма. Журналисты попытались приспособиться к этой ситуации. О том, какие способы решения проблем, возникающих в процессе получения информации, они используют, рассказывается в первой части этой книги. Довольно часто эти способы небезупречны с точки зрения права и профессиональной этики: выкрадывание или незаконное копирование документов, нелегальное проникновение на охраняемую территорию и т.п. Но доминирующее в профессиональной среде представление о том,

что "журналист – тот же разведчик, и ему надо быстрее написать материал, а наводить порядок и совершенствовать законодательство должны другие люди," позволяет многим журналистам уходить от неприятных вопросов.

Однако в ряде случаев приспособиться было невозможно, а иногда, по крайней мере, некоторым особенно щепетильным журналистам, и не хотелось. Возникла потребность понять причины постепенного и неумолимого сужения возможностей получения информации и, если удастся, выработать правовые и организационные основы защиты права журналистов на получение информации. Ответом на эту потребность явилось создание в 1995 году совместным решением Фонда защиты гласности и Российско–американского информационного пресс–центра Комиссии по свободе доступа к информации (КСДИ) и общественного Консультативного совета по проблемам доступа к информации.

Что касается КСДИ, то наиболее видимыми результатами ее деятельности явились сбор и систематизация материалов о фактах нарушения прав журналистов на получение общественно значимой информации; создание банка данных об отечественном и зарубежном законодательстве, регулирующем доступ граждан (и журналистов в том числе) к информации; перевод и публикация зарубежных нормативных актов, посвященных проблемам доступа к информации; проведение обучающих семинаров для журналистов, на которых рассматриваются правовые, организационные и профессиональные проблемы доступа к информации и т.д.

Консультативный совет, в котором объединили свои усилия известные юристы, журналисты, государственные деятели, занимался разработкой теоретических и методологических проблем свободы доступа к информации. Были проведены несколько заседаний Совета, на которых анализировалось состояние правового пространства в сфере доступа к информации и разрабатывались рекомендации по его совершенствованию, обсуждались проекты законов "О международном информационном обмене", "О праве на информацию", "О защите персональных данных" и др., представлялись результаты теоретических и эмпирических исследований в этой области. В июле 1996 года была проведена научно–практическая конференция "Российская журналистика: свобода доступа к информации". Представленные в этой книге материалы в той или иной форме излагались на заседаниях Совета или на упоминавшейся научно–практической конференции.

Не переоценивая значение этой работы, хотелось бы все же подчеркнуть то обстоятельство, что эта книга является первой в отечественной науке о журналистике попыткой дать комплексное представление о проблеме свободы доступа к информации и наметить, хотя бы эскизно, основные направления ее решения. Разумеется, это не значит, что о доступе информации не говорили и не писали. Собранная КСДИ библиография (см.: Приложение 3), свидетельствует о все возрастающем внимании к этой проблеме не только у зарубежных специалистов, которые давно и плодотворно исследуют ее, но и у отечественных ученых, особенно юристов. Но если за рубежом есть уже десятки монографий, сформировалось научное сообщество, занимающееся этой проблемой, то у нас дело пока ограничивается несколькими диссертациями и статьями. И появление этой книги свидетельствует о том, что сделан еще один шаг в понимании тех процессов, которые характеризуют нелегкий путь России к демократии и информационному обществу.

Одним из результатов проведенных исследований и обсуждений стала убежденность, что проблема свободы доступа к информации значительно более сложна, чем казалась вначале. Еще раз подтвердилась истина, что все социальные процессы взаимосвязаны, и невозможно решить проблему доступа к информации журналистов, не решив эту проблему в целом. Речь идет о выборе стратегии взаимоотношений между государством как совокупностью институтов и обществом как совокупностью социальных групп и отдельных граждан.

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.

Публикация в одном из номеров "Московских новостей" материалов об отношении военнослужащих к политическим партиям и движениям вызвала переполох в Главном управлении воспитательной работы МО РФ. По личному распоряжению бывшего министра обороны П. Грачева начался тотальный поиск "источника" утечки конфиденциальной информации. Проверялись персональные компьютеры офицеров, служебная переписка. Столь жесткая реакция Павла Грачева объяснялась очень просто: опубликованные данные дезавуировали его донесения наверх о политических симпатиях и антипатиях армии и опровергали заявления о том, что министр обороны якобы полностью контролирует настроения своих подчиненных.

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.

Увлекшись 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. Впрочем, иногда разговоры о необходимости более широкого информирования

граждан возникают. В марте 1996 года премьер–министр российского правительства В. Черномырдин заявил, что будет лично разъяснять россиянам через средства массовой информации значение основных решений правительства. Премьер обещал, что в информировании граждан о деятельности кабинета будут принимать активное участие и вице–премьеры, и министры РФ. Правда, это обещание так и осталось невыполненным, но знаменательно, что оно была высказано.

Московские газеты сообщали о том, что пресс–центр Московской мэрии и Правительства Москвы теперь обязан систематически предоставлять газете "Вечерняя Москва" материалы, освещающие деятельность правительства столицы.

На одном из совещаний работников статистических служб, председатель Госкомстата РФ заявил о том, что главная цель реформирования статистической системы – обеспечить ее максимальную открытость для потребителей информации и ориентацию интересов не только на пользователей из государственных управленческих структур и научных кругов, но и предпринимателей, средств массовой информации и частных лиц. Хорошие были слова. Увы, они никак не связаны с нынешней ситуацией в Госкомстате.

Руководство компании "Роснефть" объявило в 1995 году о том, что отныне ничто не мешает этой акционерной нефтяной компании действовать в открытую и она будет регулярно информировать общественность о своей деятельности. Прошел год. Что–то ничего не слышно о пресс–конференциях, отчетах, вообще ничего о деятельности этой кампании.

Таким образом, осознание необходимости информационной открытости носит какой–то странный, однобокий характер. И не надо проводить каких–то специальных изысканий, чтобы понять, что на самом деле мало кого волнует уровень информированности граждан, а все пекутся о том, чтобы сформировать благоприятное общественное мнение. О своей личности, своей политике, своей фирме. Не случайно такое стремительное развитие получил бизнес в сфере "паблик рилейшенз".

Под аккомпанемент слов об информационном рынке и информационной безопасности мы вновь оказались в информационном спецраспределителе. Формируются специальные информационные системы, накапливающие огромные информационные ресурсы, которые будут служить узкому кругу людей. Как сообщили информационные агентства, для Президента РФ создан Ситуационный аналитический центр, представляющий собой уникальную локальную сеть, к которой подключены внешние источники информации. В функции центра входят мониторинг внешнеполитической, общественно–политической, социально–экономической, природно–экологической обстановки в России и в мире; оперативное информирование главы государства о тенденциях развития; анализ и оценка развития обстановки; подготовка вариантов упреждающих решений; а также доведение решений до их исполнителей. Практически все министерства и ведомства РФ будут подключены к центру и смогут как получать из него информацию, так и направлять в него собственные данные.

Нет ни малейшего сомнения в необходимости Президенту иметь такой Центр. Но возникает "детский вопрос": почему мы, граждане этой страны, на деньги которых построена эта система, не можем получать из нее информацию? Пусть не всю, пусть речь идет только о каком–то фрагменте, секторе системы. Так ведь нет – только министерства и ведомства.

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.

Но дело не только в том, чтобы осознать сложность комплекса проблем, связанных с доступом к информации. Важно определить – что надо делать и самое главное – кто должен стать тем социальным субъектом, который будет "взламывать" уже возведенные и в спешном порядке возводимые укрепления вокруг информационных крепостей. Опыт работы КСДИ быстро развеял иллюзии о том, что, поскольку журналисты постоянно сталкиваются с фактами незаконного ограничения права на получение информации, именно они станут той силой, которая поставит в центр общественного внимания эту проблему и будут инициировать и стимулировать поиск путей ее разрешения. Выяснилось, что хотя большинство журналистов так или иначе сталкиваются с ситуациями, когда им отказывают в информации, мало кто из них готов добиваться информационной прозрачности общественных отношений. Более того, наиболее откровенные и по своему честные коллеги однозначно говорили о том, что реализация идеи свободного доступа к информации на корню подрезает тот тип журналистского профессионализма, который строится на добывании секретной информации, создании утечек, глубокомысленном комментировании никому неизвестных фактов, построении основанных на домыслах журналистских гипотез.

Один из главных уроков, сформулированных в этой книге – свободный доступ к информации является не корпоративной, а общественной проблемой и обеспечить наши права на информацию можно только в том случае, если в этом будет заинтересовано общество в целом. Эта идея и будет положена в основу дальнейшей работы КСДИ. Хотя мы прекрасно отдаем себе отчет в том, что российское общество в целом, как выяснилось, вовсе не спешит стать гражданским. Многие просто не знают, что им делать с теми зачатками гражданских прав, которыми они уже обладают.

Статья 29 Конституции, гарантирующая всем гражданам равные права на получение информации, обрушилась на большинство россиян как гром среди ясного неба. Они слишком долго обитали в информационном Зазеркалье, чтобы представить себе, что можно в принципе получать правдивые сведения о деятельности правительства. Поэтому они остались достаточно равнодушными, когда вскоре выяснилось, что и новое правительство продолжает рассматривать любую исходящую от него информацию как свою личную собственность.

И все–таки прошедший год показал, что в общественном сознании происходят тектонические подвижки, интерес наиболее продвинутых групп населения к проблеме получения достоверной, оперативной и полезной информации растет и это вселяет надежду, что рано или поздно правовые, организационные и технические проблемы обеспечения свободы доступа к информации будут решены и в России.

Несколько слов о содержании этой книги. Во вступительной части, кроме этой статьи, представлены выступления Ю.М. Нестерова, Я.Н. Засурского, А.К. Симонова и Г.Н. Мальцева, в которых сформулированы некоторые общие взгляды на проблему свободы доступа журналистов к информации и пути ее решения.

В первом разделе собраны выступления и интервью журналистов–практиков, рассказывающих о тех препонах, с которыми они сталкиваются в процессе добывания информации и об используемых способах их преодоления.

Во втором разделе излагаются результаты общероссийского социологического исследования, посвященного этим же проблемам.

Третий раздел объединяет фундаментальные статьи известных ученых и экспертов, анализирующих правовые, организационные, профессионально–этические аспекты свободы доступа журналистов к информации.

В Приложениях опубликованы международные документы по проблемам доступа к информации (все они публикуются на русском языке впервые), отечественные нормативные материалы, библиография по проблемам свободы доступа к информации и хроника деятельности КСДИ.