

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

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

### **ПРЕДИСЛОВИЕ**

"Комиссия по свободе доступа к информации" третий год ведет исследовательско–издательский проект "Российское общество и российская журналистика: свобода доступа к информации". В 1996 году вышла книга "Российская журналистика: свобода доступа к информации", посвященная актуальным вопросам реализации в России права журналистов на получение информации. В ней были проанализированы теоретико–методологические и правовые проблемы доступа журналистов к информации, изложены результаты социологического исследования, позволившего выявить основные источники информации, которыми пользуются российские журналисты, причины отказов в предоставлении информации, выработанные журналистами способы защиты своего права на доступ к информации.

В настоящем издании вопрос рассматривается в более широком контексте: анализируется возможность получения информации не только журналистами – людьми, профессионально этим занимающимися, но и различными группами российского населения в целом.

Структура книги выглядит следующим образом.

В первом разделе представлены материалы социологического исследования, проведенного Институтом гуманитарных коммуникаций по заказу Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации" и посвященного изучению проблем, возникающих в ходе поиска информации перед журналистами и другими категориями российских граждан.

Во втором разделе опубликована сокращенная стенограмма научно–практической конференции "Свобода доступа к информации: правовые, организационные, профессиональные проблемы", которая состоялась в июле 1997 года. Конференция проходила в виде нескольких круглых столов. К сожалению, из–за недостатка места мы вынуждены опубликовать в этой книге только основные доклады, сделанные на круглых столах, и некоторые реплики, прозвучавшие в ходе их обсуждения.

В третьем разделе собраны статьи исследователей и специалистов, которые давно и плодотворно занимаются проблемой свободы доступа к информации, но по каким–либо причинам не смогли принять участие в конференции.

В приложении даны документы Совета Европы, регламентирующие доступ к информации.

На этом вступительное слово составителя можно было бы и закончить. Но события последнего времени вынуждают хотя бы обозначить некоторые важные, на мой взгляд, проблемы.

Мне уже приходилось писать о том, что доступ к информации стал своеобразным индикатором тех процессов, которые происходят в современной России. Эти процессы имеют двойственный характер. С одной стороны, постоянно говорится о демократии и информационной открытости, с другой – постоянно принимаются решения,

закрывающие от общественности различные стороны деятельности государственных структур.

Самый поверхностный анализ уже принятых и еще только разрабатываемых нормативных актов свидетельствует о том, что властвующие элиты озабочены не тем, чтобы информация доходила до возможно большего числа граждан, способствуя развитию людей и общества, а тем, как бы поточнее (с точки зрения самих властвующих элит) распределить уже существующую информацию и самое главное оградить ее от так называемого "несанкционированного доступа". Другими словами, речь идет о сегрегации граждан на "допущенных" "частично допущенных" и "недопущенных" к информации.

Несмотря на кажущуюся хаотичность и противоречивость принимаемых Президентом, Федеральным собранием и Правительством нормативных документов, регулирующих отношения в информационной сфере, в них все же отчетливо прослеживается генеральная линия на укрепление роли государственных структур в управлении информационными процессами и недопущение в эту сферу каких бы то ни было структур гражданского общества.

Вместе с тем можно совершенно уверенно утверждать, что произошло некоторое угасание интереса к проблеме доступа к информации в журналистской среде. Этот интерес был чрезвычайно высок в 1996 году (не в последнюю очередь в связи с событиями в Чечне), а в 1997 году лишь немногие журналисты продолжали интересоваться этой проблемой.

Есть по крайней мере три причины, повлиявшие на этот процесс.

Во-первых, российская власть, по крайней мере на федеральном уровне, стала более открытой. Об этом свидетельствует множество различных разоблачительных материалов, иногда весьма шокирующих и скандальных, появившихся в российских СМИ. Однако это произошло не только потому, что возникли правовые и организационные механизмы, обеспечивающие прозрачность общественных отношений. Главным фактором усиления информационной прозрачности стала как внутренняя борьба различных элит внутри власти, так и борьба элит, по тем или иным причинам отстраненных от власти, за возвращение во власть. Именно потребность взаимной нейтрализации (а иногда и уничтожения политических и экономических конкурентов) стимулировала "слив" информации в СМИ и способствовала повышению информационной прозрачности федеральной власти.

Конечно, это не совсем та, а точнее, совсем не та информационная прозрачность, о которой мы хлопочем. Эта прозрачность носит искусственный, случайный характер, а КСДИ стремится добиваться законодательно оформленного, естественного и обязательного "просвечивания" власти. Однако многих журналистов такая ситуация вполне устраивает.

Во-вторых, в тех случаях, когда надо что-то скрыть, власти стали более изощренными, перестали пользоваться грубыми методами отказа в доступе к информации, а стали прибегать к более изощренным. Об этом свидетельствует и почта КСДИ, и наблюдения за ситуацией.

В-третьих, само журналистское сообщество в 1997 году было обеспокоено не столько проблемой доступа к информации, сколько собственной беззащитностью перед крупным капиталом. В частности, серия скандалов с "Известиями", "Комсомольской правдой", другими изданиями, продемонстрировавших полную зависимость даже самых авторитетных СМИ от крупного бизнеса, отодвинули в тень проблему доступа к информации. В самом деле, до борьбы ли с правительством и властями за получение

информации, если всей информационной политикой издания начинают заправлять люди, абсолютно далекие от понимания сути журналистского труда и журналистской социальной миссии.

Существенно меняется ситуация внутри российских масс-медиа. Пресса вошла в рынок, на котором в качестве потребителей доминируют четыре группы:

1. Номенклатура, узурпирующая право высказываться от имени государства и имеющая возможность оплачивать услуги тех, кто выполняет специфический информационный заказ.
2. Предприниматели, оформляющиеся в особый класс, осознающий свои интересы и стремящийся найти средства и способы выражения и пропаганды своих интересов.
3. Деятели культуры, доминировавшие в прессе 1985–91 годов и не желающие утрачивать свои позиции.
4. Все остальные, то есть основная масса населения, которая на долгие годы оказалась в ситуации ментальной, мировоззренческой, идеологической паузы, не зная, во что верить и куда идти.

Все эти четыре группы потребителей продукции и услуг СМИ предъявляют им разные требования и самое главное имеют разные финансовые возможности.

Понятно, что наименее интересной группой, с точки зрения выживания СМИ, являются работники культуры, к которым деятели СМИ относятся с традиционным уважением, поскольку в своей прошлой жизни числили себя по этому ведомству.

Что касается основной массы населения, то его потребности ярко иллюстрируются двумя фаворитами читательского спроса: газетами "Спид-инфо" и "Аргументы и факты". Разумеется, вариант ориентации на эту группу был по-своему наиболее честным, и многие издания пошли именно по этому пути.

Те, кому претило то, что на журналистском жаргоне называется "потаканием низменным вкусам обывателя", кто хотели стать (или остаться) агентами влияния, вынуждены были обратить свое внимание на власть (номенклатуру) и бизнес (предпринимателей).

Однако потребности этих двух групп, которые должны были удовлетворять СМИ, были несколько своеобразными.

Ни власть, ни бизнес не нуждались в СМИ как средстве получения информации, поскольку у них были иные способы и каналы получения информации. В некоторой, правда очень незначительной, степени власть и бизнес нуждались в СМИ как средстве трансляции своих мнений и представлений, как средстве межкорпоративного общения. Однако прежде всего и власть и бизнес нуждались в СМИ как средстве пропаганды, средстве формирования общественного мнения. Причем, когда мы говорим о формировании общественного мнения, то речь идет о вполне конкретных спецоперациях по продвижению нужной идеи или нужного человека или наоборот, по компрометации политических или экономических противников.

Таким образом, пресса была поставлена перед выбором: идти на поклон к власти или бизнесу, понимая, что и в том и другом случае придется заниматься одним и тем же. Суть выбора в том, какой из партнеров менее неприятен.

Тенденции, замеченные в конце 1996 года, особенно наглядно проявились в 1997 году.

Главной особенностью этого года стала активная экспансия финансовых структур на рынок масс-медиа. В минувшем году российская пресса много писала о блицкриге "ОНЭКСИМбанка" на газетном рынке, о действиях банка "МЕНАТЕП" – главного конкурента "ОНЭКСИМбанка" в области новых газетных проектов, и компании "Медиа-Мост". Не осталась незамеченной и активность малоизвестного в широких кругах "Банка Москвы", который на сегодняшний день, безусловно, является одним из наиболее активных игроков на информационном рынке. (Известно, что решения обо всех инвестициях этого банка принимаются с одобрения мэра Москвы Ю. Лужкова.)

Процессы концентрации привели к формированию нескольких влиятельных группировок в СМИ, в руках которых оказалась большая часть центральной и региональной прессы. Окончательное и бесповоротное освобождение прессы от гнета власти не сделало прессу более достоверной или более объективной. Вместо ангажированности советских и перестроечных времен, неформальной политической зависимости начала девяностых многие СМИ попали в абсолютную зависимость от могущественных финансовых олигархов.

Однако и номенклатура не дремала. В том же 1997 году развернулась беспрецедентная по своей активности кампания по пересмотру Закона "О средствах массовой информации". В Государственную Думу были внесены несколько законопроектов, в которых предлагались различные изменения в Закон "О СМИ" и дополнения к нему. Суть этих изменений, если отвлечься от тонкостей формулировок, сводилась к значительному усилению возможностей органов власти влиять на деятельность средств массовой информации. Не случайно и авторы Закона "О средствах массовой информации" и некоторые эксперты, все еще приверженные идее свободы печати, немедленно квалифицировали эти законопроекты как попытку ликвидировать свободную печать и ввести в России цензуру.

Если же с федерального уровня перейти на региональный, то здесь идет неприкрытая, иногда даже никак не закамуфлированная атака на последних из могикан независимой прессы.

Власть и бизнес используют несколько основных приемов подчинения прессы своей воле.

- Прямой нажим, "выкручивание рук". Есть масса примеров того, как местные власти или бизнес-структуры осуществляют прямой нажим на средства массовой информации, требуя от редакций замалчивания нежелательных сообщений, проведения определенной политической линии и др.
- Интенсивное "вливание" в СМИ "дозированной" информации и откровенной дезинформации. Речь идет о налаживании так называемых дружественных отношений с прессой. Широкое распространение получили отделы "паблик рилейшенз", занимающиеся установлением контактов властей и бизнеса с общественностью. Сотни тысяч долларов тратятся на то, чтобы население получало только ту информацию, которая "правильно отражает" деятельность различных корпораций и компаний и фирм.
- Приручение известных журналистов и руководителей крупных СМИ, включение их в престижные клубы, другие структуры истеблишмента. В последнее время активизировался процесс личного сращивания структур власти, бизнеса и прессы. Издатели, редакторы, а иногда и журналисты, работающие в престижных и авторитетных СМИ, становятся неотъемлемой частью верхушки общества, забывая об интересах среднего класса и других групп населения. Вхождение крупных журналистов в ряды истеблишмента, широкое распространение многообразных форм личного

переплетения руководящих фигур мира власти, бизнеса и мира информации приводит к тому, что средства массовой информации интегрируются в мир бизнеса не только экономически, но и идейно, политически, становятся не просто союзниками крупного капитала, но и неотъемлемой его частью.

Столь же очевидной, как и подчинение СМИ структурам власти и бизнеса, является тенденция концентрации и монополизации СМИ. Специалисты отмечают неуклонное уменьшение числа независимых источников информации и сосредоточение все большего количества источников информации в руках крупных владельцев.

Совершенно новая ситуация возникает на региональных рынках массовой информации в связи со стремлением московских изданий решить свои проблемы за счет освоения различных сегментов этого рынка. Трудности, переживаемые выходящими в Москве общероссийскими изданиями, побуждают редакции искать выход из кризисного положения в ориентации на региональную аудиторию, создавать на местах свои представительства и выпускать вкладыши, страницы, приложения.

В этих условиях очень важна была позиция самого журналистского сообщества. К сожалению, и это тоже ни для кого не секрет, существенно изменились представления многих журналистов о смысле и предназначении своей деятельности.

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.

Материалы этой книги и данные других независимых аналитиков дают основание для вывода о том, что журналисты, стремясь во что бы то ни стало 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 вполне 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 на все сведения подряд, "на всякий случай", которой сильно грешат почти все организационные структуры 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, на первый взгляд, 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. 1997 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.

И здесь возникает, с одной стороны, проблема защиты работников СМИ от владельцев в случае принуждения к неисполнению профессионального долга или распространению лживой либо непроверенной информации, а с другой – проблема журналистской этики вообще. Потому что как бы защищен он ни был, коррумпированный журналист все равно будет использован владельцем СМИ. Поэтому так активно обсуждались в журналистской среде вопросы журналистской этики. Однако все эти обсуждения свелись к банальным констатациям и нравоучениям. Журналистское сообщество не смогло найти в себе ни сил, ни желания создать внутрикорпоративные механизмы защиты профессиональной репутации.

Все это привело к тому, что масштаб манипуляций общественным мнением превзошел самые мрачные прогнозы. Российская пресса превратилась в галерею кривых зеркал, ни в одном из которых невозможно увидеть полной или хотя бы относительно неискаженной картины окружающего мира. Одновременно развеялись иллюзии относительно того, что СМИ, придерживающиеся разных ориентаций, в своей совокупности могут дать достоверное представление о реалиях сегодняшнего дня. Как грустно констатировал в одной из своих публикаций Иван Засурский, "десять кривых зеркал не заменят одно прямое".

Все сказанное выше дает основание для вывода о том, что средства массовой информации в России все в большей степени превращаются в институт, функционирующий в интересах узкой группы населения. Стало ясно, что обеспечить журналистам право на получение информации – лишь половина дела. В силу ряда обстоятельств, очень многое из того, что становится известным журналистам, не доходит до аудитории. Следовательно, 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 истиной 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.

Но даже если все эти идеи будут реализованы, все равно 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 к источникам информации рядовых граждан.

В этой связи много надежд возлагается на развитие в России системы Интернет. Более того, еще не успев стать массовым явлением, Интернет вызывает у многих политиков и некоторых экспертов серьезное беспокойство: эта система существенно расширяет возможности проникновения в системы управления; нарушения прав интеллектуальной собственности; вторжения в личную жизнь; бесконтрольного распространения материалов, популяризирующих насилие, порнографию, оскорбления и др. Поэтому уже готовятся разнообразные нормативные акты, призванные "приручить" Интернет. Не

вдаваясь в обсуждение этой увлекательной темы, скажу лишь, что надежда на то, что Интернет сам по себе решит проблемы информирования общества, столь же иллюзорны, как и наши былые надежды на независимую прессу. Ни СМИ, ни Интернет, ни информационные щиты и стенды при налоговых инспекциях, домоуправлениях и отделениях милиции не смогут решить ни одной из проблем информирования граждан, пока для каждого россиянина мысль о том, что каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих убеждений и располагает свободой искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ не станет столь же естественной, как убеждение в том, что если он ходит на работу, то ему должны платить зарплату.

К сожалению, приходится констатировать, что само население – отнюдь не обеспокоено проблемой информационной прозрачности власти. Проведенные по заказу КСДИ опросы населения России по поводу отношения к проблеме свободы доступа к информации показали, что многие граждане даже не подозревают о том, что от них скрывают информацию, на которую они не просто имеют право, но которую им обязаны давать. В определенном смысле ситуация с отношением населения к доступу к информации напоминает отношение к экологическим проблемам. Все любят поворчать по поводу того, что кто-то где-то портит природу, но никакой активной поддержки экологическое движение в России не имеет.

Вынужден говорить об этом, потому что анализ публикаций и документов показывает, что многие специалисты сосредоточивают свое внимание на сугубо технологических факторах построения в России информационного общества и старательно уходят от ответа на вопросы о социальном смысле соответствующих технологий. Если их послушать, то получается, что главный для России выбор – это выбор между индустриальным и постиндустриальным, информационным обществом. Между тем, главное – не в компьютерах и мультимедийных технологиях, а в том, чему и кому они будут служить. Многократно обруганный у нас К.Поппер писал, что важнейшей и коренной является совсем другая оппозиция: оппозиция открытого и закрытого общества. Тогда пара "индустриальное и информационное общество" переосмысливается и приобретает форму выбора между разными вариантами в рамках открытого общественного устройства, которое, как об этом неустанно напоминает профессор М.Рац, органично совмещает в себе идеи гражданского общества, правового государства и рыночного хозяйства, либо между различными формами информационного тоталитаризма.

Именно поэтому структуры гражданского общества должны внимательно наблюдать за действиями законодательной и исполнительной властей в сфере информатизации, поддерживая все, что способствует становлению открытого общества и отбивая все попытки воплотить в жизнь оруэлловские кошмары.

Все это говорит о необходимости продолжить и более того – усилить деятельность Комиссии по свободе доступа к информации (КСДИ), которая является одним из немногих органов гражданского общества, противостоящих наступлению на информационные права граждан.

В соответствии с коллективно выработанными положениями Правозащитный фонд "Комиссия по свободе доступа к информации" взял курс на поэтапное расширение мандата своей деятельности: от защиты права журналистов на свободу доступа к информации к соблюдению международного и отечественного законодательства, гарантирующего каждому гражданину право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

КСДИ удалось, во взаимодействии с другими правозащитными организациями, в

частности Фондом защиты гласности, в целом обеспечить достаточно высокий уровень заинтересованности общества в решении проблем, связанных со свободой доступа к информации:

- создана система, гарантирующая активную реакцию на все случаи нарушения права граждан на информацию;
- совершенствуется система контроля, мониторинга за нарушениями в области доступа к информации;
- продолжалась работа в области сотрудничества с государственными и общественными организациями, заинтересованными в решении проблем свободы доступа к информации.

Одним из наиболее заметных достижений КСДИ стал регулярный выпуск периодического издания "Право знать", на страницах которого впервые опубликованы многие международные документы о свободе доступа к информации, раньше известные только узкому кругу работников МИДа, а теперь вошедшие в профессиональный и нормотворческий оборот. Кроме того, в этом бюллетене опубликовано множество статей известных специалистов в области информационных отношений, в которых дан комплексный анализ всего спектра проблем, связанных с обеспечением права граждан и журналистов на получение интересующей их информации.

Разумеется, не все планы удалось осуществить. Остаются проблемы со своевременным выявлением случаев нарушения права на доступ к информации и оперативным реагированием на них, созданием соответствующих служб в регионах России, организацией связей с коллегами и единомышленниками в России и других странах.

Об этих и других проблемах, способах их разрешения и размышляют авторы этой книги.