

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 1-2 апрель 1997 г.**

ОТ ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ — К ПРАВОЗАЩИТНОМУ ФОНДУ

В августе 1996 года завершила, исчерпав 12-месячный "грантовый" финансовый ресурс, Программа по свободному доступу журналистов к информации. Идея, родившаяся в начале 1995 года на одной из встреч журналистов в Российско-Американском пресс-центре и воплотившаяся затем в знакомую многим журналистам в Москве и российских регионах Общественную Комиссию по свободе доступа к информации, функциональное "ядро" Программы, принесла заметные плоды.

Одним из них стал сборник "Российская журналистика: свобода доступа к информации". Другим можно признать оформившееся по ходу работы убеждение ряда членов Комиссии в том, что завершение "грантового" этапа реализации Программы не должно повести к ослаблению усилий на направлении свободы доступа к информации. Решение, принятое на критическом рубеже, предполагало качественное обновление подхода как к проблеме, так и к форме представления общественных интересов, объективно сконцентрированных в "точке доступа".

Как итог - в октябре 1996 года в Москве было зарегистрировано новое юридическое лицо: Правозащитный Фонд "Комиссия по свободе доступа к информации". Особенностью Правозащитного Фонда (ПФ), его основным отличием от Общественной Комиссии стало принципиальное расширение горизонтов проблематики доступа: в центр внимания ПФ, согласно его Уставу, встала проблема свободы доступа к информации российского гражданина.

Последнее не означает, что нынешняя Комиссия по свободе доступа к информации более не считает направление доступа к информации журналистов - как на особую профессиональную группу, осуществляющую функции (в российских условиях - во многом миссию) как бы по доверенности граждан, выполняя роль их "глаз и ушей", но также и голоса, - практически во всех программах "Комиссии-2" ляжет особая нагрузка. Да и самой первой из уже запущенных ПФ стала Программа "Свобода доступа к информации журналиста": продолжающая и развивающая наработанное "Комиссией-1".

Подобную информацию об этой Программе бюллетень "Право знать" предполагает поместить в следующем номере.

Характеризуя некоторые особенности стратегического подхода к проблеме доступа к информации, хотелось бы обратить внимание на следующие моменты.

1. Определяя критерии и приоритеты в сфере доступа гражданина к информации, учредители Комиссии преследовали, в том числе, и вполне конкретную цель: выделить сегменты общественной и государственной жизни, наиболее нуждающиеся в настоящее время в гражданском контроле за свободой доступа граждан к информации о них.

Итогом дискуссий и консультаций учредителей ПФ стал перечень базовых направлений работы Комиссии. Речь идет:

- об информации, реализующей Указ Президента России "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" и направленной на утверждение в российской действительности принципа "информационной открытости власти", - в частности, на осуществление гражданами "контроля за деятельностью государственных органов,

организаций и предприятий,., должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан", прежде всего - на региональном и местном уровнях.

- О доступности и полноте информации о состоянии окружающей среды. (Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено ст.42 Конституции РФ.)

- Об информации, соответствующей в узком, конкретном смысле букве и духу закона РФ "О правах потребителей", а в широком - призванной укоренить на территории Российской Федерации международные основы цивилизованной потребительской политики, заложенные в "Руководящих принципах для защиты интересов потребителей". (Согласно принятой Генассамблеей ООН резолюции 39/248 от 9.4.1995 г., к основным правам потребителей относятся: право на безопасность товаров; право на информацию; право на выбор товаров; право на выражение своих интересов; право на удовлетворение основных потребностей; право на возмещение ущерба; право на потребительское образование; право на здоровую окружающую среду.)

- О доступности гражданам официальной (предоставляемой самими органами государственной власти, в том числе и для распространения по каналам СМИ) и неофициальной (подготавливаемой негосударственными организациями, в том числе международными) информации о деятельности органов государственной власти России по реализации конкретных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией при подаче заявки на вступление в Совет Европы.

Фонд предполагает относительно систематически вести тему информационной доступности, "просвещенности" для российских граждан процесса реализации наиболее актуальных для российских граждан обязательств, зафиксированных в п.п.7-10 Заключения N 193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы (разумеется, мы будем координировать свою деятельность с деятельностью ряда авторитетных российских и зарубежных правозащитных и других неправительственных организаций, с деятельностью российских государственных органов различного уровня; с органами Совета Европы и прежде всего - с Директоратом по правам человека для Центральной и Восточной Европы)-^..

2. Феномен доступа к информации Комиссия условно разделила на две составляющие. ПФ намерен заниматься доступом и как реакцией на индивидуальный или коллективный запрос информации в установленном нормой закона порядке, - и как результатом инициативного усилия владельца общественно-значимой информации, распространяющего информацию такого рода (в силу уважения буквы закона, когда такая есть, или исходя из определенных нравственных представлений о долге перед гражданином, обществом, государством) в необходимом объеме, своевременно и правильным адресам.

Комиссия предполагает досконально разобраться в существующей системе предоставления информации гражданам как по их запросу, так и "самотеком": направленными усилиями инстанций и институтов, действующих в тех самых приоритетных на сегодня для гражданского общества (и для проекта) областях.

На практике это означает постановку ряда конкретных, практических задач. В их числе:

- Целевое изучение ситуаций, связанных с доступом граждан к информации по запросу к официальным инстанциям, прежде всего в регионах;

- Инициативное изучение характера и качества общедоступной информации о

деятельности на конкретных направлениях различных институтов системы органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) различного уровня, распространяемой самими этими институтами;

- Прецедентное обращение к системе доступа к информации негосударственных институтов и организаций (начиная с институтов местного самоуправления - и кончая теми негосударственными организациями чья деятельность непосредственно затрагивает права и интересы граждан, относящиеся к категории прав и основных свобод человека или прав потребителя).

Что касается доступа по запросу к информации официальных инстанций (это направление условно можно обозначить известной, хотя и узкой формулой "право граждан на правительственную информацию"): работу по нему ПФ намерен изначально ориентировать не только на вскрытие "белых пятен" обеспечения граждан информацией и обнаружение "обрывов" систем прямой и обратной связи институтов государства и общества, но и на взаимное обучение (в том числе, с использованием такого квалифицированного посредника и медиатора, каким могут являться СМИ) общества и государства, - в лице конкретного гражданина и конкретного госчиновника, - культуре информационного обеспечения прав и интересов личности, общества и государства.

Элементами реализации и публичного предъявления такого подхода могли бы стать подготовка и публикация ПФ своеобразной "белой книги" результатов мониторинга, выстраивание системы специальных семинаров по правовым основам свободы доступа: и для граждан - и для чиновников. Для гражданина такая система могла бы выстраиваться на постоянно действующей консультационной основе, в логике "гражданской самообороны".

Для госчиновника - на базе и в логике системы "дообразования", повышения квалификации как основы для продолжения профессиональной деятельности. Такого рода семинары в регионах (особенно - пересекающиеся, выводящие обучаемого гражданина на обучаемого чиновника) могли бы оказаться практически полезной, и продвигающей сам процесс развития гражданского общества формой публичного правового осмысления конкретных, известных в данном регионе конфликтных ситуаций.

"Обучающая" работа Комиссии будет при всех условиях идти рука об руку с работой исследовательской. Исследовательская программа ПФ сориентирована на прояснение качественных и количественных аспектов востребованности официальной информации обществом и конкретным гражданином; понятности и доступности (в том числе - финансовой) конкретному гражданину существующего механизма получения информации на основе запроса. В число первоочередных задач исследовательской программы войдет определение соответствия характера доступа к конкретной информации на "запросной" основе норме российского закона, - и соответствия самой этой нормы условному "европейскому" стандарту. Изучая качество информации, предоставляемой по запросу, - по таким критериям, как полнота информации, своевременность распространения, точность адресования, и т.д., - исследователи ПФ предполагают выйти на создание достаточно достоверной картины доступа гражданина к официальной информации, в том числе (или прежде всего) в регионах.

Результатом поиска Комиссии, как мы надеемся, станет выработка прообраза минимального государственного стандарта доступа граждан к официальной информации. Речь при этом шла бы о создании некоей основы для разработки и создания локальных или имеющих внутренние связи информационных цепочек, в которых гражданин играл бы ключевую роль потребителя информации, получаемой

либо в режиме возбуждения цепочки (запрос), либо автоматически, "самотеком".

3. Заведомую трудность для Фонда (но и в высокой степени богатое новыми возможностями поле для его деятельности) составит работа на двух негосударственных направлениях: в сфере доступа гражданина к информации органов местного самоуправления, - и в сфере его доступа к информации негосударственных, в том числе коммерческих организаций.

Что касается органов местного самоуправления: обращаясь к проблеме доступа к информации на этом поле, Комиссия, очевидно, попадает не просто на почву слабоухоженную и малокультивированную в силу новизны ситуации (Федеральный Закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" принят менее полутора лет назад), но и на территорию повышенной политической температуры. Как показывает опыт, местное самоуправление в его реальном развитии может восприниматься региональной властью (имеющей определенные родовые черты и традиции "власти подминающей" и вынужденной работать в ситуации нерассасывающегося социально-экономического кризиса: без знаний и навыков кризисного управляющего; в условиях затянувшейся невнятности стратегии реформ; в ситуации нестабильности, имеющей мало общего с нестабильностью развития и т.д.) как еще один фактор возможной дестабилизации "подотчетной" территории, угрозы выхода их (и ситуации, и территории) из-под контроля.

Помощь ПФ в "расширении узких мест", в организации информационных потоков на этом нижнем, базовом для гражданского общества уровне потенциально трудно переоценить: и для граждан, остро нуждающихся в информации именно такого уровня. И для местной власти, способной с помощью ПФ лучше и точнее выстроить систему разумных информационных отношений и с гражданами, и с властью регионального уровня. И для власти регионального уровня, получающей т.о. шанс "пробиться" со своей информацией "вниз", к гражданину. И, наконец, для страны, имеющей определенные международные обязательства по части организации местного самоуправления.

Представляется, что именно международные обязательства России, проистекающие из п10-в Заключения N193 (1996) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, могут стать одной из продуктивных основ развития Фондом направления "доступ к информации органов местного самоуправления".

Что касается свободы доступа к информации негосударственных организаций (НГО), практика показывает: основной проблемой и по области для НГО выраженной социальной, общественно-значимой ориентации (правозащитные, - экологические, инвалидные и т.д.) является проблема распространения информации о себе и своей деятельности через СМИ. К сожалению. СМИ обращаются к информации негосударственных организации много реже возможной, как бы не замечая нередко первоклассного по качеству и общественной значимости информационного массива.

Привлечение внимания СМИ к этому обстоятельству, выполнение "священных" функций может оказаться достаточно существенным самостоятельным направлением деятельности Комиссии.

Не менее существенным оказалось бы освоение Комиссией - после проведения соответствующих исследований, - роли модератора продуктивного диалога НГО социально-ориентированного типа - и властных структур: в том числе - через привлечения внимания СМИ к этому диалогу как к мощному источнику новой информации. Появление таким образом достаточно широкого нового поля доступа граждан к информации, интересного и важного не только в прикладном, утилитарном

смысле, оказало бы определенное влияние на масштаб и характер прецедентной базы, существенной как для развития правовой основы доступа к информации, так и для продвижения в сфере разработки и укоренения этических норм взаимоотношений (неизбежно конвенциональных в основе) власти и общества.

4. Принципиально важным для успеха деятельности Комиссии неизбежно окажется собственно информационное направление деятельности. Бюллетень "Право знать" - первая ласточка большого информационного проекта, к осуществлению которого Комиссия будет, по мере возможности, привлекать своих партнеров по всем программам.

5. Свобода доступа к информации не может ни осуществляться, ни формироваться как система информационно непрозрачная. Учредители Комиссии сделают все, от них зависящее, чтобы о каждом "прорыве" Комиссии на этом направлении - и о каждом существенном затруднении, не находящем разрешения ее собственными силами, - узнавало как можно большее число граждан, и прежде всего - именно журналистов.

Совет КСДИ