

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
№ 3 (39) март 2000 г.**

**ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ:
ОБУЧАЮЩИЙ КОНТРОЛЬ ПРЕССЫ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Мы продолжаем печатать материалы международного семинара "Право государственных служащих на разглашение в средствах массовой информации сведений в общественных интересах. Европейский опыт и российские реалии", который прошел в январе в Москве (см. "ПЗ" №1–2 (37–38) 2000 г., "Власть, СМИ и общество. Теория и реалии взаимоотношений"). Сегодня мы публикуем доклад президента Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации" Иосифа ДЗЯЛОШИНСКОГО.

Вступая в Совет Европы, Россия обязалась реализовать на своей территории европейские стандарты открытости официальной информации.

Это означает, что каждый человек имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти.

Это означает, что в доступе к информации не может быть отказано под предлогом, что обратившийся за информацией не имеет специальных интересов в данной области.

Это означает, что государственное ведомство, отказывающее в предоставлении информации, должно объяснить причину отказа в соответствии с законом или практикой.

Это означает, что каждый отказ в предоставлении информации может быть обжалован.

Это еще много чего означает, но только не в России.

В предисловии к книге "Российская журналистика: свобода доступа к информации", которую Комиссия по свободе доступа к информации выпустила еще в 1996 году, я писал о том, 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. 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.

Таким образом, проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости социальных систем, или, используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем. В своем выступлении я хотел бы затронуть несколько, на мой взгляд, значимых вопросов, имеющих непосредственное отношение к этой проблеме.

1–й вопрос можно сформулировать следующим образом: а что это такое – информационная открытость власти?

Проведенный нами опрос экспертов показал, что лишь 6,7 процентов опрошенных считают, что словосочетания "информационная открытость" или "информационная прозрачность" уже приобрели статус научных понятий. 73,3 процента опрошенных

полагают, что эти словосочетания пока еще являются метафорами, которые должны быть включены в соответствующие понятийные системы.

Анализ высказываний экспертов и употребления этих понятий в литературе показывает, что понятие "Информационная открытость" чаще относится экспертами к деятельности социальных институтов, прежде всего властных. Что касается понятия "Информационная прозрачность", то оно преимущественно относится к сфере общественных отношений и частной жизни граждан.

Обобщающего понятия, конкретизацией которого могли бы выступить "информационная открытость" и "информационная прозрачность", эксперты не предложили. Однако практика употребления этих понятий показывает, что в качестве основного понятия чаще выступает "информационная открытость". В частности, в Послании 1998 г. Президента Российской Федерации "Общими силами – к подъему России" (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) используется только один термин – "информационная открытость". Характерно, что в этом Послании идет речь о том, что полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без информационной открытости. Задачи здесь, по мнению Президента, таковы:

- радикальное обновление функций, методов, критериев деятельности существующих информационных служб органов исполнительной власти;
- сужение области ведомственных тайн;
- уточнение с помощью общественных организаций гарантий предоставления общественно значимой официальной информации;
- обучение государственных служащих практической работе в условиях информационной открытости;
- установление каналов двусторонней связи государственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами (экологическими, социальными и др.).

Таким образом, явственно прорисовывается проблема построения некоторой понятийно–терминологической системы, непротиворечиво увязывающей многообразные слова и словосочетания, используемые в литературе и правозащитном обиходе по этой проблематике. Эта проблема тесно связана с необходимостью осмысления сути, содержания этих понятий.

Обобщая ответы на вопрос, какой смысл опрошенные эксперты вкладывают в эти словосочетания, можно отметить, что с содержательной стороны понятие "информационная открытость" связано с двумя толкованиями:

- 1) свобода доступа (по устному и письменному запросу) к информационным ресурсам социальной системы;
- 2) наличие внутри социальной системы механизмов обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности без ожидания каких–либо запросов.

2-й вопрос: что представляют собой те критерии, пользуясь которыми, можно оценивать уровень информационной открытости различных структур, сравнивать их между собой, осуществлять мониторинговую и аналитическую деятельность в этой области?

Ответы экспертов на соответствующие вопросы позволили выявить следующие основные критерии информационной открытости.

Критерий	%
Качество (полнота и достоверность) информации, предоставляемой общественности социальным институтом	56,3
Объем ресурсов (времени и денег), затрачиваемых гражданином на получение интересующей его информации	56,3
Количество отказов в предоставлении информации к количеству запросов (безотказность)	37,5
Уровень информированности граждан о деятельности данного социального института	18,8
Другое	21,4

3-й вопрос: Каков уровень информационной открытости различных социальных структур?

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

Субъект социальных отношений	Годы									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Органы законодательной власти	3,2	2,9	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,5	2,1	2,4
Органы исполнительной власти	2,3	2,2	2,1	1,8	1,7	2,2	2,0	1,8	2,0	2,1
Правоохранительные и судебные органы	1,6	1,4	1,4	1,3	1,5	1,6	1,8	1,8	1,9	1,9
Государственные предприятия и учреждения	2,2	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,3	2,3	2,3
Коммерческие структуры	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	1,8	1,7	1,7
Финансовые структуры	1,6	1,3	1,5	1,5	1,4	1,6	1,8	1,6	1,6	1,6
Партии и общественные организации	3,0	2,8	3,0	3,0	3,0	2,6	2,5	2,5	2,8	2,8
Информационные органы	3,5	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0	3,0	2,9	2,7
Частные лица	3,4	3,3	3,0	3,0	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1

4-й вопрос: какие факторы определяют уровень информационной открытости/закрытости органов власти и других социальных структур?

Опрошенные нами эксперты поставили на первое место такие факторы, как негативное отношение руководства властных структур к этому аспекту своей деятельности, низкое качество нормативной базы, обязывающей органы власти информировать общественность о своей деятельности, незаинтересованность ведомств в общественном контроле их деятельности. Все остальные факторы, как видно из приведенных данных, уступают по своей значимости перечисленным выше. (Табл. 3)

Факторы	%
Отношение руководства органа власти к этому аспекту своей деятельности	20,7
Качество нормативной базы	20,3
Ведомственный интерес	15,3
Коррупционированность чиновников	10,2
Степень активности структур гражданского общества	5,8
Техническое состояние информационных ресурсов, средств хранения и выдачи информации	5,7
Наличие/отсутствие традиций информационной открытости	5,4

5–й вопрос: кто и как должен обеспечивать соответствие уровня информационной открытости органов власти неким социально приемлемым стандартам?

Размышляя над этими вопросами, эксперты выделили следующие структуры. (Табл. 4)

Структуры, призванные участвовать в процессах обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти	%
Средства массовой информации	47,3
Негосударственные правозащитные организации	36,8
Органы прокуратуры и судебные инстанции	22,8
Специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти	15,7
Уполномоченный по правам человека, омбудсмен	5,8
Представители законодательной власти, депутаты	5,7
Сами граждане	5,6
Международные правозащитные организации	2,8

Анализ табл. 4 показывает, что основную тяжесть обеспечения высокого уровня информационной открытости органов власти должны взять на себя средства массовой информации и НГО. Причем, если суммировать количество голосов, поданных за негосударственные правозащитные организации и специализированные негосударственные органы контроля за информационной открытостью власти, создание которых, по мнению некоторых экспертов, совершенно необходимо, то окажется, что роль НГО существенно выше.

Эта таблица нуждается в несколько более развернутых комментариях.

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

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

Во-первых, развеялись иллюзии, что Россия может стать одной из развитых европейских стран. Россия не может быть одной из. Она может быть либо только первой, либо против всех. На этой идее – мы против всех, мы правы, а они хотят нам зла, быстро консолидировались и левые, и правые, и центр, и верхи, и низы. А тут, кстати, и взрывы, и чеченские террористы. И новая чеченская война, показавшая, как быстро общество и журналисты могут потерять чувство грани, отделяющей борьбу с бандитами от унижения и уничтожения народа.

Во-вторых, практически уничтожена, по крайней мере в регионах России, независимая общественно-политическая журналистика.

В-третьих, существенно подорвана, если не уничтожена окончательно, былая харизматичность профессии журналиста, который когда-то рассматривался общественным мнением как некий Робин Гуд, Зорро, последняя надежда обездоленных олигархами россиян. Сейчас реакция на любое разоблачение одна – чей заказ выполняют господа разоблачители? И это понятно. Сами журналисты все эти годы настойчиво доказывали друг другу и населению, что подавляющее большинство СМИ стали чьими-то имиджмейкерами, агентами влияния, инструментами сведения счетов.

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

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

Так, широкий резонанс получили действия главного редактора журнала "Досье на цензуру" Наума Нима, который обратился к премьер-министру Владимиру Путину с запросом по поводу конкретных фактов военных операций в Чечне. Вместо содержательного ответа он получил отписку из Департамента правительственной информации. Посчитав, что в данном случае налицо попытка сокрытия общественно значимой информации и даже "сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей" (ст. 237 УК РФ), редактор направил заявление в Судебную палату по информационным спорам при Президенте РФ. Решение Судебной палаты было очень коротким:

"1. Признать, что ответ Начальника Департамента правительственной А.Короткова на письмо редактора журнала "Досье на цензуру" Н.Нима является необоснованным отказом в предоставлении информации и не соответствует требованиям статьи 40 Закона РФ "О СМИ".

2. Рекомендовать руководству Департамента правительственной информации принять надлежащие меры к упорядочиванию отношений, связанных с реализацией законодательно закрепленных прав редакций СМИ запрашивать и получать информацию о деятельности Правительства РФ".

Понятно, что Департамент правительственной информации проигнорировал решение Судебной палаты. И тогда Наум Ним направил премьеру новые запросы, а заодно обратился в суд. На момент написания этой статьи дело было в стадии рассмотрения и мне неизвестен его исход. Да это и не так уж важно. Важно, что есть еще в России

журналисты, способные до конца отстаивать свое право на доступ к информации.

Можно долго разбирать увлекательные хитросплетения борьбы между теми, у кого есть общественно значимая информация (которую они чаще всего обязаны предавать гласности по долгу службы) и журналистами, которые разными способами пытаются эту информацию получить.

Но надо честно признать, что теперь журналисты значительно реже говорят о том, что им отказывают в информации. Потому что поумневшие журналисты уже и не просят ту информацию, которую им могут не дать. Журналисты теперь часами беседуют с ньюсмейкерами, бегают по пресс-конференциям, и сидят в редакции, ожидая, когда главный редактор вызовет к себе, вручит дискету с компроматом, и даст команду подготовить к печати очередную запись телефонного разговора неизвестно кого неизвестно с кем.

И в связи с этим процитирую один пассаж из своего предисловия к книге "Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы":

"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 было получить необходимую им информацию, готовы пользоваться всеми незаконными методами добывания информации, и не готовы пользоваться правовыми средствами для достижения этой цели, считая их медленными и неэффективными.

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

Журналисты прекрасно знают о том, какие широчайшие масштабы приобрел прием "вешания лапши на уши", то есть выдачи журналисту внешне правдоподобных, непротиворечивых с первого взгляда и подробных данных, на самом деле являющихся неполными, а то и ложными. На юридическом языке можно сказать: намеренное введение журналиста в заблуждение. Но получая эту "лапшу", журналисты очень редко проверяют предоставленную информацию, и еще реже припирают лжеца к стене, предпочитая перевешивать эту "лапшу" на уши аудитории и оправдываясь потом тем, что это не мы, журналисты, а источник информации виноват в том, что общественное мнение введено в заблуждение".

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

Совершенно чудовищные размеры приобрела тенденция публикации заказных материалов в специализированной прессе. Если общественно–политические издания стараются иметь хотя бы видимость независимости и неангажированности, или быть независимыми хотя бы в организационно–правовом аспекте, то есть формально, то специальные газеты и журналы обычно не скрывают своей полной и повсеместной, за редкими исключениями, зависимости от "заинтересованных лиц".

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

Помимо внешнего контроля за допуском журналистов к информации, все активнее проявляет себя журналистская самоцензура. Под самоцензурой следует понимать сознательное и добровольно принимаемое журналистом решение не интересоваться какими–либо фактами, а если они вдруг станут ему известными, то – не публиковать эти сведения.

Есть несколько способов выработать у журналистов установку на самоцензуру.

Во–первых, это различные приемы приручения:

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

Во–вторых, различные угрозы:

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

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

Все сказанное выше дает основание для вывода о том, что одновременно и параллельно с борьбой за обеспечение для журналистов свободы доступа к информации надо создавать механизмы гражданского и корпоративного контроля за качеством соблюдения журналистами своей миссии посредника между источниками информации и гражданами. Речь идет о том, о чем говорилось много раз: о создании системы журналистских корпораций, пробуждении и усилении корпоративного журналистского духа, установлении традиции корпоративной солидарности и согласованной ответственности за качество предлагаемой общественности информации.

Но и этого недостаточно. Внимание к проблеме доступа журналистов к информации объяснимо и оправдано тем, что на данном этапе подавляющее большинство населения именно из СМИ получают те сведения и представления, на основании которых люди принимают жизненно важные решения. В ситуации резкого возрастания значимости информации как основного ресурса общественного и личностного развития, СМИ не могут и не должны быть единственным универсальным средством получения информации.

Что касается структур гражданского общества, на которые уповают многие эксперты, то они действительно немало делают для повышения уровня открытости власти.

Например, КСДИ реализовала серию обучающих, исследовательских и издательских проектов. В частности, была проведена научно–практическая конференция по теме "Информационная открытость власти: что может гражданское общество". Интересные проекты были реализованы Центром "Право и СМИ", другими организациями. Все это позволило существенно активизировать интерес граждан к теме информационной открытости власти. В средствах массовой информации, в Интернете появилось множество материалов, полностью или частично посвященных этой проблеме.

Ряд негосударственных организаций стали более активно добиваться информационной открытости властей.

Созданы и функционируют специальные сайты российских правовых и правозащитных организаций.

И тем не менее, непредвзятый анализ показывает, что далеко не все структуры третьего сектора действительно заинтересованы в "просвечивании" власти.

Очевидно, пришло время внимательно проанализировать суть и особенности того явления, которое называется у нас "гражданским обществом". Гражданскому обществу приписывается способность развивать демократию и обуздывать авторитаризм. Очень не хочется прикасаться к мифу о том, что густая сеть гражданских ассоциаций содействует стабильности и эффективности демократической формы правления, но, похоже, не разрушив этот миф, мы попадем в очень сложное положение.

Считается, что гражданское общество оказывает в России действенное сопротивление власти и авторитарным тенденциям, что структуры гражданского общества являются важнейшим элементом процесса демократизации. Однако это очевиднейшим образом не так. Не вдаваясь в неясность различия гражданских, политических и иных негосударственных, неправительственных структур, можно уверенно сказать, что третий сектор и демократия в России находятся в очень непростых отношениях. В России на сегодняшний день полным полно НГО и НПО, но то, что в России нет гражданского общества, это настолько очевидно, что даже спорить с этим никто не хочет. Не успев стать нормальным противовесом государству, некоторые российские НГО уже активно вписались в систему управления, становясь неким инструментом

власти, с помощью которого власть решает некоторые свои задачи. Последнее время у меня возникают все большие подозрения, что значительная часть всех этих спортивных клубов, хоровых обществ, кооперативов и культурных ассоциаций организованы самой властью для своих целей. Более того, осмелюсь сказать, что некоторые из этих структур гражданского общества выступают не против авторитаризма, а против демократии. Поэтому, мне кажется, надо бы вновь вернуться к вопросу том, что есть в России власть, и что есть гражданское общество.

Кроме того, ставя перед НГО задачу усиления контроля за информационной открытостью власти, необходимо иметь в виду, что несовместимость рыхлой, принципиально не поддающейся внешнему структурированию системы органов гражданского общества с жесткой, иерархически выстроенной российской государственной машиной, совершенно искренне убежденной в собственной самодостаточности, изначально обрекает органы гражданского общества на бессилие и декоративность, если не будет найден механизм интеграции их усилий и возможностей. Поэтому на данном этапе речь может идти пока лишь о создании и укоренении в общественной жизни России целостной системы органов гражданского контроля за деятельностью государственных органов в информационной сфере.

Все это потребует разработки соответствующих правовых документов, организационных схем, финансовых потоков и т.д.

Поэтому, понимая необходимость активной деятельности различных негосударственных структур в сфере контроля за информационной открытостью власти, следует все же добиваться того, чтобы были созданы системы процедур, которые должны выполняться в автоматическом режиме. Другими словами, 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.

Осуществленный экспертами Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации" анализ, показал, что одним из основных препятствий на пути реализации права граждан на информацию является отсутствие специального закона "О праве на доступ к информации". В силу ряда причин, анализ которых требует отдельного разговора, ни владельцы информационных ресурсов, ни судьи не испытывают ни малейшего почтения к Конституции РФ, а также подписанным Россией и действующим на ее территории международным актам и конвенциям прямого действия и в ответ на требование предоставить информацию ссылаются на отсутствие специальных нормативных актов.

Попытка разработать и провести через Государственную Думу РФ Федеральный закон "О праве на информацию" была предпринята и в России в 1995 году. Первое чтение этот законопроект прошел лишь 3 сентября 1997 г. Коренной недостаток редакции закона в его первом чтении – практически полное отсутствие механизма реализации его норм. В связи с болезнью и кончиной председателя Судебной палаты по информационным спорам профессора Венгерова работа над законопроектом на некоторое время была прекращена. Затем этот законопроект (получивший новое название "О праве на доступ к информации") силами рабочей группы Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ под руководством депутата Ю.М.Нестерова (фракция "Яблоко") готовился ко второму чтению. Был подготовлен пакет поправок, принятие которых могло сделать этот закон более работоспособным. И главное – вложить в этот закон механизм реализации его норм.

Однако принятие российским парламентом этого закона, призванного впервые комплексно и достаточно эффективно решить задачу нормативного закрепления режима информационной открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, оказалось чрезвычайно непростым делом. Во всяком случае, у прошлой Думы так и не дошли руки до этого законопроекта.

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

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

Благополучное завершение акции по продвижению законопроекта (который в настоящее время направлен пока лишь на обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти), даст возможность поставить вопрос о разработке нормативных актов, обеспечивающих прозрачность (информационную прозрачность) деятельности политических партий и движений, средств массовой информации, российского бизнеса. Хотя бы на уровне стандартов, принятых в цивилизованном мире.

6-й вопрос касается способов, методов, технологий, которые могут и должны использоваться структурами гражданского общества в обеспечении информационной открытости власти.

Эксперты сформулировали следующие предложения. (Табл. 5)

Роль структур гражданского общества	%
Участие в разработке, экспертизе и лоббировании законодательных и нормативных актов	44,6
Распространение соответствующей информации через СМИ, Интернет и другие каналы	43,7
Осуществление мониторинга нарушений в области доступа к информации, информирование общественности и властных структур обо всех случаях нарушения прав граждан на получение социально значимой информации	34,1
Инициирование судебного рассмотрения случаев нарушения прав граждан на получение информации	23,4
Организация диалога всех сторон, заинтересованных в информационной открытости власти	18,7

И в связи с этим возникает 7-й вопрос: Что конкретно можно и нужно делать, сейчас, чтобы двигаться в сторону повышения информационной открытости власти?

Несколько предложений.

1. Надо вернуться к уже подзабытой идее ясного определения информационной

доктрины российского государства. Должен быть сформулирован некий договор между государством и обществом по поводу направлений, темпов и характера развития информационной сферы. Я говорю об этом уже пять лет или больше, однако ситуация все в том же положении. В России нет концептуальных основ государственной информационной политики и формирования информационного законодательства России с учетом главных особенностей современного этапа развития российской государственности. При этом должно быть абсолютно ясно, что долгосрочная стратегическая цель государственной информационной политики России – формирование открытого информационного общества на основе развития единого информационного пространства как пространства целостного федеративного государства, его интеграции в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.

2. Необходимо активизировать процесс разработки информационного законодательства, которое и является основным инструментом реализации и одной из основных областей формирования государственной информационной политики. В последнее время процесс формирования информационного законодательства существенно замедлился, хотя достаточно широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным. Прежде всего это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за непредоставление и сокрытие информации, за распространение недостоверной информации и диффамацию, порядка и условий использования информации ограниченного доступа, включая персональные данные, коммерческую, служебную и другие виды тайн, проблем информационного обеспечения формирования гражданского общества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, развития средств массовой информации, массовой коммуникации и связи в условиях рыночной экономики, регулирования рынка информационной продукции и услуг и т.д.

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

Основными задачами при этом являются:

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

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

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

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

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

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

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

4. В сфере журналистики необходимо окончательно похоронить профессиональную идеологию четвертой власти и вернуться к миссии гражданского служения обществу. В американской журналистике, на опыт которой так любят ссылаться наши журналисты, эта идея всегда была встроена в любые этические кодексы, а в последнее время материализовалась в так называемой "гражданской" журналистике, которая рассматривает население не как аморфную аудиторию, потребителей информации и развлечений, а как социально ответственных субъектов, заинтересованных в понимании происходящего, поиске оптимальных решений возникающих проблем, стремящихся быть партнерами СМИ.

Я исхожу из того, что единственная действительно эффективная общепрофессиональная позиция, которую может и должен занимать российский журналист в нынешних конкретно–исторических условиях – это позиция выразителя и защитника интересов гражданского общества.

Выбор сформулированной выше позиции социально ответственной, гражданской журналистики ставит журналиста перед необходимостью понять суть главных задач, которые он должен решать в ходе избирательной кампании и находить эффективные средства решения этих задач.

Естественно, выполненный выше анализ и предложенные подходы можно рассматривать только как первое приближение к уяснению сути этой проблемы.

Иосиф ДЗЯЛОШИНСКИЙ,
генеральный директор Института гуманитарных коммуникаций