

СМИ в системе доступа к информации: шума много, информации мало

Дзялошинский Иосиф Михайлович, президент Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к информации», профессор Государственного университета Высшая школа экономики (Россия)

Постановка проблемы

Свободный доступ каждого к информации – основной принцип свободных обществ, гарантируемый конституциями и международными законами. Это указано в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений, свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Указанные свободы могут быть ограничены в случаях, когда «это установлено законом, исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (статья 29). Каждая свобода, гарантированная во Всеобщей декларации, была «провозглашена как наивысшее стремление народа» (Введение). В ст. 10 Конвенции защиты прав человека и основных свобод, а также в документах, разработанных органами Конвенции, включая прецеденты, рассматриваемые Европейским судом по правам человека, ясно указано, что в странах-членах Совета Европы свобода доступа каждого к официальным (административным) документам рассматривается как средство надзора над действиями властей и как показатель состояния демократии. Эта свобода является одним из основных методов участия граждан в местной общественной жизни и общественной жизни всей нации. Доступ к информации – средство достижения открытости в общественной жизни. Это означает признание презумпции открытости информации для граждан и защиту их информационных прав. Это означает также ориентацию главных технологических компонентов информационной среды (системы формирования, распространения и использования информационных ресурсов, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и информационных технологий) на обеспечение свободного обращения информации, воплощение в жизнь конституционного права на свободный поиск, получение, производство, передачу и распространение информации. Открытое и неограниченное распространение информации, являющейся общественным достоянием, повышает безопасность и здоровье общества, а также способствует

повышению уровня жизни, т.к. у граждан появляется больше возможностей для принятия осознанных решений по вопросам собственной повседневной жизни, окружающей среды и будущего.

Базовые принципы правового регулирования информационных процессов многократно описаны в международных документах и могут быть сформулированы следующим образом.

Правовое равенство всех участников процесса информационного взаимодействия вне зависимости от их политического, социального и экономического статуса, основывающееся на конституционном праве граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом.

Максимальная открытость в реализации функций органов власти, а также всех иных публичных органов¹, предусматривающая информирование общества об их деятельности с учетом ограничений, установленных законодательством страны. Это означает, что любая информация², которой располагают органы власти и местного самоуправления, должна быть открыта и доступна, за исключением четко лимитированного обоснованного перечня информации, не подлежащей общественному доступу.

Необходимо противостоять традиции засекречивать любую информацию. Органы власти и местного самоуправления обязаны осуществлять информационную подготовку своих сотрудников, которые должны хорошо знать значение и содержание законодательства о праве граждан на доступ к информации, процедуры реализации права на доступ к информации, содержание источников информации и т.д.

Обязательность опубликования органами власти и местного самоуправления основной информации о своей деятельности, в том числе:

¹ Под «публичными органами» должны пониматься все органы, так или иначе связанные с выполнением публичных функций: органы государственной власти всех уровней, выборные органы всех уровней, иные органы управления и контроля, созданные в соответствии с законодательством и обслуживающие общественные интересы; государственные предприятия и корпорации, судебные органы, квазиавтономные негосударственные органы, межправительственные и межгосударственные организации и органы, а также негосударственные организации, которые выполняют публичные функции (например, содержание дорог или систем коммуникаций). Частные организации и предприятия также должны быть открытыми в той части информации об их деятельности, которая связана с ключевыми общественными интересами, такими как защита окружающей среды и здоровье людей.

² При этом под «информацией» должен пониматься широкий спектр документов и материалов, связанных с деятельностью публичных органов, независимо ни от формы хранения информации (бумажной, электронной, иной), ни от их источника, ни от даты и места их издания.

- информации о правовом статусе и целях деятельности органа власти, а также о его текущей деятельности, включая решения, связанные с обслуживанием общественных интересов;
- информации о процедурах, обеспечивающих взаимоотношения с гражданами (процедуры запросов, обжалования действий, и т.д.), а также процедурах, обеспечивающих непосредственное участие граждан в формировании решений и/или законодательных инициатив;
- информации о том, какими информационными ресурсами и источниками информации располагает орган власти или местного самоуправления;
- информации о содержании решений и действий органа власти или местного самоуправления, связанных с обслуживанием общественных интересов, включая причины принятия тех или иных решений и осуществления тех или иных действий, а также документы, материалы и иные источники информации, которые имели непосредственное отношение к принятию того или иного решения или осуществлению того или иного действия.

Ограничение доступа к информации рассматривается как исключение из общего принципа открытости информации и осуществляется только на основе законодательства, в том числе с учетом права собственности на информацию. Ответственность за сохранность информации, ее засекречивание и рассекречивание персонифицируется.

Объем и состав информации, не подлежащей общественному доступу, должен быть четко определен. Ограничения на доступ к информации должны наступать только если:

- причины ограничения доступа к информации четко и однозначно определены законом;
- доступ к информации может нанести непоправимый урон заинтересованной стороне;
- этот урон должен быть значительнее, чем общественный интерес в доступе к данной информации³.

Процедура получения информации должна быть максимально четкой и простой. Запросы на предоставление информации должны рассматриваться в четко установленные сроки. Срок рассмотрения запроса должен быть четко определен временем,

³ Орган власти или местного самоуправления должен доказать, что раскрытие информации может действительно нанести значительный урон заинтересованной стороне. Даже если такие доказательства будут представлены, информация может быть признана открытой, в случае если она затрагивает значительные общественные интересы. Доступность информации должна определяться ее содержанием, а не формальным отношением к сферам ограниченного доступа. В ряде случаев ограничения на доступ к информации должны быть ограничены во времени.

необходимым для подбора необходимой информации (источников информации) или подготовки аргументированного отказа в предоставлении информации, но не более 15–30 календарных дней.

Санкции за непредоставление информации должны быть строгими и решительными. Для того чтобы обеспечить реальный доступ граждан к информации, необходимо зафиксировать, что любое препятствование доступу к информации или намеренное изменение или уничтожение информации является уголовно (административно) наказуемым деянием. В обязательном порядке должны быть предусмотрены санкции за намеренное искажение содержания источников информации.

В документах ЮНЕСКО подчеркивается, что государственные структуры играют ведущую роль в расширении доступности для населения и использования гражданами информации, являющейся общественным достоянием. Для того чтобы успешно справляться с этой ролью, государство должно выработать целостную, последовательную и комплексную национальную информационную политику, обеспечивающую создание, распространение и использование официальной информации, являющейся общественным достоянием.

Опираясь на эти принципы, Правозащитный фонд «Комиссия по свободе доступа к информации» регулярно проводит исследование ситуации с доступом к информации разных категорий населения. Некоторые результаты этих исследований представлены в данном обзоре.

Мониторинг доступа к информации

Мониторинг доступа к информации ведется в России с 1996 года, когда только что созданная Комиссия по свободе доступа к информации (КСДИ) провела первое в постперестроечной России достаточно строгое с методологической и методической точки зрения исследование доступа журналистов к информации⁴.

Затем в 1997 году КСДИ провела второе исследование, которое отличалось от первого тем, что исследовался доступ к информации не только журналистов, но и различных категорий граждан, а также была использована такая процедура, как опрос экспертов⁵.

⁴ См.: Российская журналистика: свобода доступа к информации. – М., 1966.

⁵ Разумеется, авторы исследования хорошо понимали, что методика опроса не самый лучший инструмент получения необходимой информации. Обратившись к анализу проблем, связанных с доступом россиян к информации, прежде всего необходимо определить исходный уровень информированности граждан. Очевидно, что самый простой способ выяснить этот уровень – предложить опрошенным ответить на некие вопросы и по качеству полученных ответов сделать

В 2000 году было проведено большое исследование «Анализ состояния и разработка предложений по оптимизации функционирования средств массовой информации, поддерживаемых Фондом региональных проблем (г. Череповец)». В рамках этой работы среди прочих исследовались проблемы доступа к информации⁶.

В 2001 году по заказу «Интерньюс» была выполнена работа «Анализ взаимоотношений между органами местной власти и местным телевидением в малых и средних городах России и разработка предложений по разрешению возникающих между ними проблем». В ходе этого исследования был, в частности, собран, систематизирован и проанализирован эмпирический материал о доступе к информации журналистов и других категорий граждан.⁷

В 2002 году КСДИ выполнила большой проект «СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя повышения информационной открытости власти»⁸, целью которого была разработка рекомендаций по повышению информационной открытости местного самоуправления, включая предложения по совершенствованию взаимоотношений между органами местного самоуправления и местными СМИ. Один из этапов проекта предполагал получение необходимой информации и анализ реальной картины информационной открытости органов местного самоуправления.

В 2004 году был выполнен проект «Разработка методик формирования в обществе установок толерантности через средства массовой информации», в рамках которого была предпринята попытка оценить степень информационной открытости различных социальных структур и выявить взаимосвязь между уровнем толерантности населения и уровнем информационной открытости различных социальных структур.

В ходе этих исследований была получена достоверная информация:

- об общей оценке населением состояния информационной открытости органов власти и местного самоуправления;

вывод об уровне их информированности. К сожалению, этот путь весьма трудоемок и дорогостоящ. Поэтому пришлось пойти по другому пути. Участникам опроса было предложено самим оценить степень своей информированности в различных сферах общественной жизнедеятельности. Понятно, что результаты такой самооценки не могут рассматриваться как надежный индикатор информированности, однако могут быть использованы для выявления ряда важных для данного исследования зависимостей и закономерностей.

⁶ Подробнее см.: Отчет «Анализ состояния и разработка предложений по оптимизации функционирования средств массовой информации, поддерживаемых Фондом региональных проблем (г. Череповец)». Хранится в библиотеке Независимого Института коммуникативистики.

⁷ Подробнее см.: Местное телевидение, власть, население: информационная открытость как основа социального партнерства. – М., 2001.

⁸ Проект финансировался Институтом «Открытое общество» (Фонд Сороса). Руководитель проекта – И.М. Дзялошинский.

- о приоритетности различных информационных проблем в глазах населения;
- об общей оценке населением деятельности властных структур по разрешению информационных проблем;
- о приемлемости для населения существующих и планируемых мероприятий по повышению информированности граждан;
- о динамике изменений общественного мнения по информационным проблемам в результате деятельности СМИ, реализации программ мероприятий общественного участия, отношений с общественностью, а также под воздействием иных факторов.

Данные, полученные в ходе исследований, проводившихся КСДИ все последние годы, говорят о том, что количество опрошенных, которые оценивают свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 процентов. Что касается деятельности органов власти, то в этой области оценили степень своей информированности как высокую от шести до десяти процентов опрошенных (в зависимости от региона), как среднюю – около 30 процентов, как низкую – свыше пятидесяти и около 15 процентов затруднились с ответом. Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов.

В 1997 году 19 процентов опрошенных граждан достаточно часто сталкивалась с ситуацией отказа в предоставлении информации, а 56 процентов опрошенных указали, что отказы встречали иногда. По данным 2002 и 2004 годов количество опрошенных, которым часто отказывают в информации, стабильно держится на уровне 23–25 процентов. При этом в больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации, больше, чем в городах других типов.

В ходе проведения опросов достаточно большое внимание было уделено проблеме информационной открытости различных организаций и ведомств. В частности, участников опроса из различных регионов попросили вспомнить, приходилось ли им обращаться в различные органы власти, ведомства и организации за информацией, связанной с их непосредственной деятельностью. Полученные результаты свидетельствуют о том, что чаще всего откликаются на просьбы предоставить информацию об их деятельности общественные и правозащитные организации, администрации учебных заведений.

Что касается лидеров информационной закрытости, то в первую тройку попадают работники государственных предприятий и организаций, финансовых структур, как государственных, так и частных, сотрудники правоохранительных, судебных органов, работники органов местного самоуправления.

Имеющиеся данные позволяют выявить основные причины, на которые ссылаются «зажимщики информации», объясняя гражданам, почему им не предоставляют возможность ознакомиться с интересующей их информацией.

Чаще всего (24 процента случаев) отказ в предоставлении информации никак не объясняется. Если же субъекты, отказывающие в информации, снисходят к каким-либо объяснениям, то на первом месте традиционно стоит такое объяснение, как «запрет руководства давать информацию». Затем идут такие причины, как «отсутствие сотрудника», «недостаток времени или средств на поиск информации», «отсутствие требуемой информации», ссылки на засекреченность информации. Если сравнить с данными 1997 года, то выясняется, что ссылки на засекреченность информации стали использоваться существенно реже (11 процентов в 2004 году против 24 процентов в 1997 году). Реже стали прибегать к таким объяснениям, как отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации (24 процента в 1997 году и 13 процентов в 2004 году) или отсутствие требуемой информации (27 процентов в 1997 году и 12 процентов в 2002 году). Зато значительно чаще отказ в предоставлении информации стал объясняться ссылкой на прямой запрет руководства (8 процентов в 1997 году и 20 процентов в 2004 году).

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 14 процентов опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 процентов отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуется технологией избегания. Примерно столько же (32 процента) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству «зажимщика» информации (технология давления). Чуть больше 25 процентов пытаются убедить владельца информации в том, что он неправ (технология уговоров). Каждый десятый ссылался на законы, 3 процента опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 процентов опрошенных. Наконец, около 10 процентов пытаются воздействовать на источник информации различными «неформальными» методами, включая предложение вознаграждения.

В ходе исследований была сделана попытка определить уровень информационной активности опрошенных. Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации.⁹

Полученные данные свидетельствуют о том, что к числу информационно активных граждан можно отнести примерно 18 процентов опрошенных, которые заявили, что

⁹ То есть информации, которая по каким-либо причинам не поступила к индивиду самотеком.

довольно часто пытаются получить дополнительную информацию по различным интересующим их вопросам. Еще 36 процентов опрошенных иногда пытаются получить дополнительную информацию. Все остальные либо очень редко, либо никогда не стремятся получить дополнительную информацию, либо затруднились ответить на этот вопрос.

Если данные 2004 года сравнивать с данными 1997 года, когда проводился аналогичный опрос, то возникает ощущение, что уровень информационной активности населения существенно снизился. Если в 1997 году 24 процента опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, то в 2004 году таковых было 16 процентов. Снизилось и количество тех, кто хотя бы иногда искал дополнительную информацию.

Поскольку довольно значительная часть опрошенных нуждается в дополнительной информации и предпринимает определенные усилия для ее поиска, резонно задаться вопросом, на какие меры согласились бы опрошенные для более свободного получения информации.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что значительная часть опрошенных затрудняется ответить на этот вопрос. Другими словами, об этом не думают. Те респонденты, которые все-таки ответили, распределились следующим образом: 22,5 процента готовы потратить много времени, но не хотят тратить деньги; 20 процентов вообще готовы отказаться от поисков информации, если этот процесс потребует финансовых или временных затрат; 15 процентов не пожалеют никаких финансовых и временных затрат; 6 процентов готовы заплатить любые деньги, лишь бы не тратить времени; остальные затруднились ответить.

Респондентам был задан прямой вопрос, на какие меры, способствующие более свободному получению информации, они согласны? Были предложены два готовых ответа: «Налог, за счет которого можно развивать информационную сферу» и «Введение платы за предоставление информационных услуг (в том числе абонентской платы за телевидение)». Полученные ответы вновь свидетельствуют о том, что весьма значительная часть населения не имеет ясного мнения по поводу возможных мер, необходимых для развития информационной сферы. Среди тех, кто ответил на заданный вопрос, примерно 25 процентов высказались в том смысле, что ни на какие меры, которые потребуют от них лично каких-либо затрат, они не согласятся. Среди тех, кто готов на некоторые жертвы, около 20 процентов согласны лично платить за нужную им информацию, немногим больше 11 процентов согласны на налог. Таким образом, можно сделать вывод, что опрошенные предпочитают не задумываться о каких-либо радикальных схемах переустройства информационной сферы. Однако, сравнивая данные

за несколько лет, можно заметить, что количество опрошенных, готовых согласиться с введением платы за предоставление информационных услуг (в том числе абонентской платы за телевидение), увеличилось с 9,6 процента в 1997 году до 20 процентов в 2004

СМИ в системе распространения общественно важной информации: мнения населения

Обратившись к анализу источников, из которых население черпает информацию о различных сферах общественной жизнедеятельности, можно констатировать следующее. Основным источником информации о любых сферах общественной жизнедеятельности для опрошенных являются СМИ. Затем идет общение на работе и общение дома. Интернет не идет ни в какое сравнение с этими традиционными источниками сведений. Есть лишь две сферы, в которых интернет более или менее заметен в качестве источника информации: культура и образование. Темы, которые являются предметом обсуждения на работе – образование, культура, деятельность органов местного самоуправления. Дома опрошенные предпочитают обсуждать проблемы бытового и коммунального обслуживания, образования и культуры.

Анализ ответов опрошенных на вопрос об основных источниках информации вновь подтвердил многократно зафиксированную закономерность: именно телевидение является для россиян самым значимым источником информации. Далее идут в порядке убывания: газеты, радио, друзья, знакомые и сослуживцы, на последнем месте – журналы. Причем эта иерархия практически не зависит ни от характеристик опрошенных, ни от места их проживания – в некоторых группах иногда меняются местами журналы и иные источники информации (друзья, знакомые, коллеги; интернет; слухи, сплетни).

Поскольку именно СМИ являются основным источником, из которого население России черпает информацию, в ходе данного исследования респондентам были заданы вопросы, целью которых было получение информации о том, как опрошенные представляют себе функциональные особенности местных СМИ и какие темы, по их мнению, должны быть в центре внимания региональных редакций.

Анализ показал, что иерархия задач, которые, по мнению опрошенных, должны решать местные СМИ, выстраивается следующим образом. На первые места выдвигаются инструментальные, прагматические возможности СМИ, а именно – их способность давать практическую информацию, справки, советы, оказывать помощь в конкретных ситуациях. Затем, по мнению опрошенных, СМИ должны помогать решать гносеологические задачи: обеспечивать возможность высказывать различные мнения, анализировать события,

искать пути решения проблем. К третьей группе опрошенные отнесли социально-политические задачи: контроль действий хозяйственных и политических структур. Затем идут такие задачи, как содействие взаимопониманию и разрешению споров (функция переговорщика, которая привлекла внимание сорока процентов опрошенных). Остальные задачи назвали менее трети опрошенных.

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

Таблица 1.

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

Ранг	Задачи	%
1.	Давать практическую информацию, справки, советы и т.д.	69.2
2.	Оказывать людям помощь в конкретных жизненных ситуациях	60.7
3.	Информировать о происходящих событиях, рассказывать о жизни горожан	58.3
4.	Излагать позицию руководства населенного пункта	54.1
5.	Предоставлять возможность высказаться представителям различных точек зрения, отражать разнообразие мнений, настроений	52.8
6.	Анализировать происходящие события, искать пути решения проблем	52.4
7.	Контролировать действия хозяйственных и политических структур	51.0
8.	Содействовать взаимопониманию людей, разрешать споры	40.2
9.	Давать возможность весело и приятно провести время	36.4
10.	Организовывать людей для достижения общих целей	35.1
11.	Формировать у людей определенные политические взгляды, побуждать к активным общественным действиям	31.8
12.	Критиковать действия властей, отдельных людей и групп населения	30.6

СМИ в системе распространения общественно важной информации: мнения журналистов

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

Другая проблема, мешающая рассматривать СМИ как надежный источник общественно значимой информации – высокая степень зависимости от власти, которая абсолютно не

желает учитывать особенности прессы как самостоятельного социального института и стремится превратить журналистов в своих подручных, которым положено выполнять спущенные им поручения.

Что касается федеральных СМИ, особенно телевидения, руководство России, похоже, уяснило урок: «кто контролирует информацию – имеет власть». Таким образом, неудивительно, что власти тщательно потрудились в вопросе усиления контроля над теленовостями, добившись минимизации критики в свой адрес. За исключением нескольких газет, способных публиковать разнообразные взгляды, и ряда интернет-сайтов, картина независимых СМИ в России не радует. Из трех общенациональных телеканалов властям принадлежит «Россия» и контрольный пакет Первого канала. В руках властей также контрольный пакет акций «Газпрома», который, в свою очередь, имеет контрольный пакет НТВ. Власти также сохраняют контроль над крупнейшими радиостанциями – «Маяк», «Радио России», и агентствами ИТАР-ТАСС и РИА «Новости». Как отмечается в обзоре «Средства массовой информации России 2004. Анализ, тенденции, прогноз» (М., 2005), характер отношений между властью и СМИ в 2004 году несколько изменился, хотя все изменения происходили в соответствии с тем импульсом, который был задан в 2000 году: Доктрина информационной безопасности, затем «зачистка» информационного поля от инакомыслия, огосударствление федеральных телеканалов, фактическое введение цензуры и самоцензуры в СМИ. В стране установлена монополия на информацию, поскольку два главных государственных телеканала страны Первый канал и РТР – по охвату и степени влияния «перевешивают» все остальные 15 тысяч СМИ, выходящие сегодня в России. А на этих телеканалах, как и в других государственных СМИ, возможно только одностороннее пропагандистское освещение таких тем, как Чечня и «ЮКОС», политика Президента РФ и права человека, действуют запреты на появление на экране ряда лиц, исчезли передачи в прямом эфире.

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

придасток к руководству. Многие из них изначально убеждены в том, что дело журналистов – помогать им, руководителям, решать стоящие перед ними проблемы. Неудивительно, что исследования, проведенные организацией «Общественная экспертиза», показали, что подавляющее большинство журналистов ощущают цензурные ограничения (табл. 2).

Таблица 2

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

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

Поэтому в целом достаточно объективным в отношении нашей страны выглядит рейтинг свободы слова, составленный авторитетной международной правозащитной организацией «Репортеры без границ», в соответствии с которым Россия занимает 140 место из 167 стран. Хуже нас только Туркменистан, Северная Корея, Белоруссия и некоторые африканские страны.

Непредоставление журналистам информации или воспрепятствование распространению информации

Анализ полученных в ходе исследований материалов показывает, что частота отказов в предоставлении журналистам информации все эти годы колеблется вокруг некоего «осевого» уровня. В 1996 году примерно 30 процентов опрошенных журналистов жаловались на то, что им часто отказывают в информации, в 1997 году таких было 24 процента, в 2002 году – 29 процентов уверенно утверждали, что им часто не дают информацию, в 2004 таковых было 30 процентов. Количество журналистов, которые утверждали, что им отказывают в информации, но редко, все эти годы также было стабильным – 60 процентов. Мы сейчас совершенно не будем касаться содержательного вопроса о том, кто и какую информацию просит и насколько правомерным является отказ в предоставлении информации. Ясно, что отказ в предоставлении информации может

быть вполне правомерным, а может быть полным нарушением закона¹⁰. Нас в данном случае интересует формальная стабильность соотношения: 30 журналистов из ста утверждают, что им часто отказывают в информации, 60 из ста сообщают, что им тоже отказывают, но редко, и еще 10-15 человек заявляют, что они никогда не сталкивались со случаями отказа в информации. Нам представляется, что это соотношение свидетельствует не столько о так называемом объективном уровне информационной закрытости, сколько о структуре профессионального сообщества, в котором очень небольшая часть будет полностью соблюдать неписанные правила игры и не будет получать отказа в информации; примерно одна треть при любых, даже самых либеральных условиях будет работать на границе дозволенного и часто получать отказы; а большая часть профессионалов будет изредка подбираться к запретной границе, получать по рукам (или голове) и надолго от этой запретной границы отходить в зону разрешенного.

Если проследить динамику отказов в предоставлении информации журналистам за последние несколько лет, то видно, что органы власти, партии и общественные движения, государственные предприятия стали более открытыми. Частный бизнес, финансовые структуры, частные лица стали более закрытыми.

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

Характерным примером отношения правоохранительных органов к СМИ стало циркулярное письмо начальника Административного департамента МВД РФ В.А. Майданова от 4 марта 2005 г. №1/1224, озаглавленное «Рекомендации по реагированию на критические материалы в средствах массовой информации о деятельности органов внутренних дел». В целях предупреждения «информационных угроз» пунктом 1.2 данных Рекомендаций предписывается: «Осуществление сотрудниками отделов информации,

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

региональных и общественных связей ГУ МВД РФ по федеральным округам, подразделений информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации совместно с сотрудниками оперативных подразделений мероприятий по выявлению возможных организаторов «пиар-акций», направленных на дискредитацию деятельности милиции (цели, задачи, размеры финансовых вливаний) для проведения контрмероприятий, а также для опубликования опровержений в СМИ».

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

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

Председатель Орловского областного совета народных депутатов Николай Володин сообщил, что к принятию этого обращения депутатов вынудили жалобы на СМИ «представителей простого народа», поступающие в адрес главы администрации области Егора Строева. Президент на инициативу не откликнулся. Пока...

Группа энтузиастов из так называемых «семейно-территориальных комитетов» г. Омска провела акцию, в ходе которой волонтеры просматривали все транслирующиеся в городе телевизионные передачи. Затем комитетчики-активисты составили письмо на имя вице-

губернатора Омской области по идеологии Владимира Радула, в котором потребовали «очистить эфир от насилия, жестокости и секса». Письмо подписало более шести тысяч горожан. Конкретные претензии в письме не предъявлялись: не были названы ни одна телевизионная передача, ни один фильм, вызвавшие у народа негодование.

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

В качестве основной причины, на которую ссылаются «зажимщики» информации, журналисты называют запрет руководства давать информацию (свыше 50 процентов журналистов, которым когда-либо отказывали в информации). Затем идет такое объяснение, как нежелание выносить сор из избы (его слышали около 30 процентов журналистов) и ссылки на засекреченность информации (27 процентов). Столько же журналистов не получали никаких объяснений по поводу того, почему им не дают требуемой информации. По сравнению с прошлыми годами, ситуация несколько изменилась. Во-первых, уменьшилось количество ссылок на секретность информации. Видимо, без особых объяснений понятно, что речь идет не том, что журналисты стали меньше запрашивать информацию, имеющую секретный характер, а о том, что чиновники стали меньше прибегать к этому объяснению, зная, что журналист может проверить степень секретности. Меньше стало ссылок на неполноту, на отсутствие специальных сотрудников, времени и денег на поиск информации, на нежелание иметь дело с прессой вообще или с данным конкретным СМИ в частности. Зато более чем в два раза по сравнению с 1997 годом возросло количество ссылок на запрет руководства давать информацию. Почти в два раза возросло количество случаев, когда информацию не дают без всяких объяснений: не дают и все.

В ответ на отказ в предоставлении информации журналисты применяют разнообразные способы воздействия на зажимщиков информации. Главным оружием журналистов в этой неравной борьбе все последние годы было умение убедить того, кто отказывал в предоставлении информации, все-таки дать журналисту возможность ознакомиться с ней. Вместе с тем надо отметить, что в абсолютном выражении количество журналистов, прибегающих к этому испытанному средству, уменьшилось на 15 процентов (60 процентов журналистов в 1996 и 1997 годах и 45 процентов журналистов в 2004 году). Уменьшилось количество журналистов, ссылающихся на закон: 35 процентов в 1996 году, 41 процент в 1997 году и 25 процента в 2004 году. Меньше стало тех, кто использовал так называемые неформальные методы воздействия: 19 процентов в 1996 и 1997 годах и 10 процентов в 2004 году. Соответственно, увеличилось количество журналистов, которые стали прибегать к другому испытанному средству давления: информированию

собственного руководства о невозможности выполнить задание с расчетом на то, что у руководства есть свои возможности воздействовать на владельца информации. Резко увеличилось количество журналистов, которые никак не реагировали на отказ в информации: 3 процента в 1996 году, 13 процентов в 1997 году, 20 процентов в 2004 году. Все эти данные можно интерпретировать следующим образом: многие журналисты перестали рассматривать получение информации как лично значимую проблему, которую надо во что бы то ни стало решить. Добывание информации стало рутинным делом, требующим чаще всего лишь исполнения неких формальных действий, с передачей, в случае возникновения нештатных ситуаций, всей ответственности на верхние этажи редакционной иерархии.

Использованные методы воздействия на источник информации оказывались довольно часто весьма эффективны. По крайней мере, очень незначительное количество ответивших на этот вопрос журналистов указало, что эти методы им ни разу не помогли. Примерно в трех случаях из десяти использование различных методов давления на источник информации всегда приводит к получению требуемой информации и еще в 6 случаях из десяти эти методы иногда действуют, а иногда оказываются бессильными. Другими словами, можно констатировать, что отношения источника информации и журналистов по поводу предоставления информации носят неправовой характер. Информацию могут дать или не дать не потому, что ее должны дать или не имеют права дать, а потому, что журналист сумел настоять или каким-то образом воздействовать на источник информации.

При этом субъекты, не предоставляющие информацию или мешающие ее распространению, избегают использовать понятие «цензура», хотя очевидно, что по своему смыслу все эти действия являются именно цензурой, но только более изощренной, нежели прежний советский «Главлит».

Впрочем, встречаются и совсем грубые варианты, вроде ареста тиражей газет, причем часто под вымышленным предлогом, не имеющим никакого отношения к работе СМИ. Соответствующие факты часто сообщаются в материалах Центра экстремальной журналистики.

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

уверены, что государство имеет право и должно вмешиваться в процессы массовой информации.

Интернет как средство распространения общественно значимой информации

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

Но это не мешает утверждать, что киберпространство обладает потенциалом радикального усиления позиций индивидуума и небольших социальных групп в информационной системе.

В России интернет стал проводником процесса глобализации информационного пространства. Бесплатно получая доступ к мощным зарубежным СМИ, в том числе высшего качества, любой российский пользователь интернета может проверить информацию из отечественных СМИ, оценить ситуацию под другим углом зрения. Сегодня для этого уже не надо владеть иностранным языком – многие публикации зарубежной прессы доступны на русскоязычном сайте inopressa.ru.

Вместе с интернетом пользователи получили возможность создавать коммьюнити и общаться напрямую. Эта возможность была востребована в полной мере. Из различных частных инициатив в Сети начала формироваться параллельная информационная система. Каналы IRC, guestbooks на авторских сайтах, всевозможные форумы, списки рассылки, чаты и ICQ – все эти инструменты в полной мере востребованы и интернет стал интерактивной, живой средой.

Многие сайты (уже более 1000) начали регистрироваться как средства массовой информации. У большинства периодических изданий сегодня есть сайты в интернете.

Однако следует указать, что в обществе интернет-информация пока еще пользуется меньшим доверием, чем все прочие СМИ: по результатам последних исследований, интернету доверяют всего 2% опрошенных.

Все последние годы чиновники и некоторые общественные деятели искали способы «спасти» пользователей интернета от вредной информации. О необходимости

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

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

Защита свободы слова и свободы доступа к информации

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

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

По мнению Э.А. Памфиловой, включение мер по противодействию распространению объективной информации в рекомендации, рассылаемые органам внутренних дел, ставит под сомнение готовность правоохранительных структур к работе в условиях прозрачности и открытости перед обществом. Именно такая корпоративная закрытость и не способствует созданию атмосферы доверия российских граждан к деятельности милиции и готовности содействовать ей в крайне важной работе по охране общественного порядка.¹¹

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

В поисках решения

Все сказанное выше подводит к пониманию необходимости разработки и реализации национальной Программы содействия свободному доступу граждан к информации. Если

¹¹ Источник: <http://www.regnum.ru/news/427660.html>

набросать суть этой программы крупными мазками, то речь идет о следующем:

Необходимо повысить информационную открытость органов власти и местного самоуправления

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

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

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

На организационно-технологическом уровне законодательно определенная обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию информационных услуг населению должна решаться исключительно в интересах потребителя таким образом, чтобы потребитель мог получать необходимую документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для него месте, в удобное время и в различных стандартных формах. Информация органов

государственной власти и местного самоуправления должна быть широко доступна для всех социальных групп. Поэтому покрытие издержек на ее предоставление за счет потребителя может быть допустимо только на бесприбыльной основе, в ограниченных пределах и дифференцировано по видам и формам представления информации. Широкие возможности для требуемого решения задачи предоставляют современные информационно-коммуникационные технологии.

Необходимо стимулировать диалог между обществом и властью

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

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

Общество должно стать эффективным производителем управленческой информации

Не только система органов государственной власти и местного самоуправления, но и само общество является мощным источником информации. Однако для того, чтобы этот информационный потенциал мог быть эффективно использован в интересах развития каждой личности, общества в целом и государства, необходимо институциональное структурирование общества, являющееся важным шагом на пути к формированию демократического гражданского общества.

Известно, что политические, общественные, профессиональные, корпоративные и иные структуры общества порождают значительные объемы информации. Наличие множества структурированных и упорядоченных независимых источников информации расширяет

для массового пользователя возможности получения достоверной информации в удобной для него форме, создает условия для повышения оперативности и достоверности информационного обеспечения принятия управленческих решений в органах власти, эффективности информационной поддержки публичной политической и общественной деятельности, а также формирования и воздействия общественного мнения как истинной «четвертой власти» в демократическом обществе.

СМИ могут и должны стать эффективным институтом информационного развития

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

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