# РАЗДЕЛ 3.
# МНЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ:
# ПРДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ, ЖУРНАЛИСТЫ, ЭКСПЕРТЫ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СМИ И МСУ

## ПРЕДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ

**Лариса Макеева**,
начальник Центрально-Черноземного территориального управления Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

### Должностные лица к общению с прессой в режиме диалога не готовы

Есть такая расхожая фраза: журналистика - зеркало дня, а журналисты и средства массовой информации являются посредниками между органами местного самоуправления (если более узко говорить) и населением. Вообще, свобода массовой информации является одним из фундаментальных институтов современного демократического общества. В политико-юридической теории она рассматривается одновременно как средство информирования власти и общественности, способ самовыражения личности и инструмент предотвращения и разрешения социальных конфликтов.

Конфликтогенная ситуация в России к концу 90-х годов стала более многослойной и многоуровневой. Общие социальные конфликты, приобретая новый характер, функционально связаны с региональными. Характерной тенденцией стало явное стремление федеральных властей перенести ответственность за конфликты на региональные и местные власти, при этом не передавая полномочий, не обеспечивая финансами, тем самым создавая новые конфликты. Без сомнения, СМИ отражают их. И прежде чем говорить о законодательстве, о том, как в области регулируются взаимоотношения власти и СМИ, разделим конфликты по типам. Типологически, на мой взгляд, все эти конфликты можно развести по сферам деятельности, в которых они возникают. Прежде всего выделяются экономические конфликты (в сфере труда, взаимодействия конкурирующих хозяйствующих субъектов, между производителями и потребителями, между сектором реальной экономики и финансовыми структурами и т.д.). Этот тип конфликтов, конечно, общефедеральный, но в каждом регионе он проявляется по-своему, имеет различную интенсивность, не совпадают приоритеты проблематики. Эти экономические конфликты нельзя свести только к взаимоотношениям федерального центра и региона. Конфликты вообще разворачиваются в экономическом пространстве региона, хотя и регенерируются общероссийским кризисом.

Второй тип конфликтов - социальные. Они тесно связаны с экономическими, и зачастую их называют социально-экономическими конфликтами, и они также имеют в регионах свою специфику. На региональном уровне они выливаются в протесты, массовые выступления против социальной политики местных властей (конфликты, связанные с задержкой пенсии, детских пособий). Анализируя содержание газет, мы заметили, что социальные конфликты между работниками и работодателями, как правило, направлены не столько против руководителей предприятий, сколько против местных, региональных и федеральных властей. Это так называемые конфликты

бюджетников (врачи, учителя, работники культуры и т.д.).

Затем выделяются политические конфликты. Изданный момент это не столько противоборство политических движений и течений, как было в начале 90-х годов, это противоборство между различными политическими группировками, которые не всегда и не везде имеют социальную опору, это просто борьба за политическое влияние и за власть в регионе. Причем большинство населения находится в стороне от этих конфликтов, но, тем не менее, в ряде регионов они выливаются все-таки в протесты между одними слоями населения и другими - например, Владивосток. И в последнее время политические конфликты выливаются в недовольство деятельностью Президента или губернаторов. Если недавно это недовольство локализовалось в так называемом "красном поясе", то к концу 90-х - практически во всех регионах.

Дальше обозначаются этнические конфликты. Национальная политика или отсутствие сколько-нибудь обоснованной национальной политики как у федерального центра, так и у региональных властей - причина или основа всех этнических конфликтов. Если брать Воронежскую область, то по статистике на январь 1999 г. в Центрально-Черноземном регионе не одобряли деятельность областной Администрации в сфере межнациональных отношений 25% респондентов, в марте 1999 г. уже 29% респондентов отмечают неблагополучие в этой сфере. В ЦЧР проблема этнических отношений предстала в новом виде. Это связано с большим приливом мигрантов, беженцев с Северного Кавказа, из Средней Азии. Открытых сколько-либо значимых конфликтов не наблюдается. Но потенциал есть: проблемы языковые, жилищно-бытовые, социальные. Воронежская область имеет хороший опыт решения проблем беженцев, но этно-процессы нуждаются в постоянном внимании и осторожном регулировании и освещении в СМИ.

Можно выделить еще структурно-институционные конфликты. Они представляют собой столкновение, противоборство различных уровней и институтов власти региона. Не редкость- конфликты между законодательной и исполнительной ветвями власти, между региональными и федеральными структурами в регионах, между областными властями и органами местного самоуправления. Истоки этих конфликтов многоканальны:

• отсутствие единой вертикали власти как в исполнительной, так и в законодательной системах;

• крайнее несовершенство законодательно-правовой базы функционирования властных институтов и уровней;

• нечеткое разделение предметов ведения и круга полномочий между органами государственной власти регионов и местным самоуправлением;

• гипертрофированная персонификация властных и управленческих структур;

• субъективное доминирование персоналии власти над ее институциями: руководство подстраивает каждый раз институты власти "под себя", а не себя к структурным органам власти (необоснованные перецепки Уставов, Положений, управленческих структур без достаточной демократической легитимизации);

• властная амбициозность конкурирующих группировок региональной и местной элиты в сочетании с низкой правовой культурой;

• давление криминала и коррумпированность властных органов;

• субъективная заинтересованность федеральных властных структур в поддержке или ослаблении определенных группировок в структуре региональных властей;

• наконец, общая конфликтогенная обстановка в стране, в том числе и в институтах и структурах власти на федеральном уровне.

Таким образом, региональные власти даже в спокойной, стабильной обстановке находятся в потенциально конфликтной зоне между федеральными властвующими "верхами" и требовательными массовыми "низами". Это требует от них особого управленческого искусства, властной воли и государственной мудрости.

Региональные и местные власти постоянно находятся в конфликтоген-ном процессе. Они часто одновременно являются и жертвами, и инициаторами, и авторами многочисленных конфликтов. И информационные конфликты в СМИ - одна из составляющих.

Федеральное законодательство в области СМИ за последние годы в целом не претерпело сколько-нибудь значительных изменений. На федеральном уровне костяк правового регулирования создают Конституция РФ, Закон РФ "О СМИ", ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" и т.д.

Региональное законодательство представляет собой зачастую конкретизацию отдельных положений Федеральных законов.

Возвращаясь к фразе "журналистика - зеркало дня" и определяя роль СМИ как посредника между властными структурами и населением в освещении возникающих проблем региона, можно заметить, насколько остро возникает вопрос получения информации.

Характеризуя ситуацию с доступом к информации, приходится констатировать: информацию дают не всем, не всегда и не всю.

В соответствии с нормативной базой госорганы, организации, предприятия обязаны осуществлять свою деятельность на принципах максимальной открытости, а предоставление информации - обязанность должностных лиц, а не их право. Как же складывается ситуация на практике? Управлением проводится мониторинг нарушений прав журналистов по материалам печати, обращений журналистов, учредителей СМИ. И результаты настораживают, поскольку динамика роста ограничения доступа к информации в различных формах идет вверх.

Например, журналисты регионального приложения "КП в Воронеже" не были допущены в здание областной Администрации на заседание одной из коллегий с главами местного самоуправления. Причина - отсутствие свободных мест, хотя журналисты других изданий на конференцию проходили.

В 1997 году Администрация г. Нововоронежа и городская Дума издали Постановление "О запрещении деятельности на территории города Нововоронежа проверяющих лиц, иногородних СМИ без разрешения органов местного самоуправления". Этим Постановлением приписывалось городскому отделу внутренних дел обязать все блокпосты и других сотрудников милиции выявлять и немедленно доставлять в здание РОВД или в здание городской Администрации всех приезжающих и особенно журналистов. Возможно, глава Администрации и руководитель представительного

органа власти ставили перед собой благие цели - безопасность деятельности АЭС, жителей с учетом сложной криминогенной обстановки и т.д. Но издание нормативного акта, противоречащего Конституции, нарушающего права и свободы граждан, - не только подрыв собственного авторитета, но и дискредитация органов власти.

Парадоксальна ситуация с выборами. Уже не обсуждаются вопросы гласности и открытости освещения выборов. Тем не менее, на выборах в воронежскую Думу на один из избирательных участков не был допущен корреспондент "Независимой газеты" по распоряжению председателя участковой избирательной комиссии.

Все эти случаи свидетельствуют о неготовности должностных лиц к общению с прессой в режиме диалога, конструктивного сотрудничества, взаимодействия. Порой ощущается нетерпимость к представителям СМИ, которые отличаются в подаче информации своими оценками, суждениями и мнениями.

В ряду нарушений прав СМИ и журналистов особую тревогу вызывают региональные нормативные акты, создающие угрозу самостоятельности СМИ.

Любые акты, ограничивающие деятельность СМИ, затрагивают не только журналистов, но представляют собой вмешательство власти в конституционные права граждан на свободу выражения мнения, получения и распространения информации. И выявление таких актов - одна из задач Управления как федерального территориального органа.

В качестве примера можно проанализировать ряд нормативных актов Воронежской области.

В 1997 году вступило в силу распоряжение главы Администрации Воронежской области "Правила прохода, проезда в здание Администрации области". Там пункт 3.76, который устанавливает, что вносить, ввозить кино-, фотосъемочные группы, видеозаписывающую, радиопередаю-щую и принимающую телевизионную, телефонную и другую технику и аппаратуру личного пользования можно только с разрешения руководителя аппарата Администрации области и по письменным заявкам. Если бы юристы более тщательно проанализировали данный нормативный акт, то здесь можно было бы выяснить, что кино-, фотосъемка относится ко всем физическим лицам, к журналистам в том числе. Так вот, в соответствии со статьей 47 Закона "О средствах массовой информации" сказано, что журналист имеет право посещать государственные органы, пресс-службы, а также производить запись, в том числе с использованием средств аудио-, видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом. Закон "О средствах массовой информации" - это Федеральный закон, и им установлено неотъемлемое право журналистов проводить аудио-, видеозаписи. Кроме того, часть 4 статьи 29 говорит о том, что каждый имеет право свободно получать, искать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом. В соответствии с этой статьей любой человек имеет право на информацию. Также статья 55 Конституции РФ говорит о том, что любые права и свободы гражданина могут быть ограничены только Федеральным законом и только в той мере, в которой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны, безопасности государства.

В октябре 2001 г. главой Администрации г. Нововоронежа издается распоряжение N 284 "О подаче информации должностных лиц в городских СМИ". Данный акт, на взгляд Управления, не соответствует Конституция РФ и ФЗ "О СМИ". С позицией Управления согласилась прокуратура области, внеся протест изданное распоряжение. Данное распоряжение является необоснованным и не соответствует федеральному

законодательству по ряду оснований. Во-первых, определяя то, что "предоставляемые для публикации информационные сообщения (устные или письменные) должностными лицами органов местного самоуправления в пределах их компетенции, редактировать, сокращать, комментировать только по согласованию со специалистом", "публикации по острым проблемным вопросам подавать одновременно не только с редакционным комментарием, но и с комментарием специалиста или должностного лица, в компетенции которого находится решение данной проблемы", распоряжение нарушает принцип "профессиональной самостоятельности редакции СМИ" (ст. 19 "Статус редакции" Закона РФ "О СМИ", в которой закреплено, что "Редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной состоятельности"). Данный принцип выражается в том, что недопустимо требовать от редакции СМИ предварительного согласования сообщений и материалов со стороны должностных лиц государственных органов (органов местного самоуправления), а равно наложения запрета на их распространение в целом или их отдельных частей (ст. 3 Закона РФ "О СМИ").

Редакция профессионально самостоятельна и в отношении учредителя СМИ (ч. 3 ст. 18 Закона РФ "О СМИ"). Главный редактор имеет право редактировать и сокращать информационные материалы самостоятельно, без какого-либо согласования с должностными лицами. Это прямо вытекает из ст. 2 Закона "О СМИ", которая, определяя понятие главного редактора, гласит: "...под главным редактором понимается лицо, возглавляющее редакцию и принимающее окончательное решение в отношении производства и выпуска СМИ". Права и обязанности редактора СМИ расшифровываются в "Тарифно-квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих", утвержденном постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. N 37. Среди других, предусмотренных в данном нормативно-правовом акте, одновременно правом и обязанностью главного редактора является "организация редактирования... информационных и нормативных материалов".

В случае, когда должностным лицом информация в СМИ направляется в письменном виде, то право на ее редактирование закреплено в ч. 2 ст. 42 Закона РФ "О СМИ". Данная статья закрепляет, что "письмо, адресованное в редакцию, может быть использовано в сообщениях и материалах данного СМИ, если при этом не искажается смысл письма...".

Таким образом, редакция СМИ вправе редактировать все письменные материалы, направленные как гражданами, так и должностными лицами (так как в данном случае закон не делает различий между этими категориями граждан, в данном случае все граждане равны), в любом объеме, если это не искажает смысл сообщения.

Обязывая СМИ согласовывать комментарии к информационным сообщениям должностных лиц местного самоуправления, Администрация нарушает ст. 29 Конституции РФ. Комментарий СМИ является не чем иным, как мнением редакции СМИ и журналиста, высказанным по поводу тех сведений, которые содержатся в информационном сообщении должностного лица. Статья 29 Конституции РФ закрепляет, что "никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них". В случае если журналиста и редакцию обязывают согласовывать свои комментарии (мнения) и должностное лицо вносит в него какие-либо изменения, то по сути происходит принуждение к отказу от своих мнений и убеждений, что прямо запрещено ст. 29 Конституции. Кроме того, ст. 47 Закона РФ "О СМИ" закрепляет, что "журналист вправе... излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью".

Во-вторых, учредитель редакции СМИ как юридического лица не вправе вмешиваться в

профессиональную деятельность редакции. Таким образом, круг полномочий учредителя по отношению к редакции ограничивается хозяйственными вопросами: контроль за эффективным использованием закрепленного за редакцией имущества, увеличение или уменьшение объема финансирования и т.д.

Как видно из содержания решения, Администрация решала не хозяйственные вопросы деятельности редакций СМИ, а вмешивалась в профессиональную деятельность редакций СМИ, что прямо противоречит Закону "О СМИ".

И, наконец, действия главы Администрации прямо нарушают часть 5 ст. 29 Конституции РФ. Конституция говорит: "Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается". Ст. 3 Закона РФ "О СМИ" закрепляет тождественное положение и уточняет, что понимать под цензурой: "Цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов (прим.: данное требование относится к должностным лицам органов местного самоуправления, по аналогии закона), организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, не допускается. Требования по согласованию комментария редакции к информационному сообщению является цензурой".