

## **Необходимо создать правовой механизм обеспечения реальной независимости прессы от властей и защиты интересов общества, государства, граждан**

**Владимир ЛОПАТИН, депутат Государственной Думы**

Позвольте выразить признательность за приглашение принять участие в работе данной конференции, поскольку разворачивающийся здесь разговор полезен для законодателей. Жаль, что моих коллег здесь очень мало. Но я надеюсь, что материалы конференции будут доведены до Комитета по информационной политике и связи Государственной Думы РФ. Желательно было бы их распространить среди всех фракций, всех депутатских групп в парламенте России, потому что законы, которые обсуждаются сегодня в парламенте, касаются напрямую свободы, независимости прессы.

Размышляя о свободе и независимости СМИ, на мой взгляд, необходимо учитывать две особенности реформ, происходящих в России. Первая особенность состоит в том, что мы пытаемся взять все лучшее на Западе с тем, чтобы применить у нас в России.

Поскольку из этого часто ничего не получается: отсутствуют средства и возможности для реализации того лучшего, что достигнуто за многие годы на Западе, а мы пытаемся сделать все сразу и немедленно, – то наступает разочарование. Так было и с независимостью прессы, и чуть ниже я на этом остановлюсь.

Вторая особенность состоит, на мой взгляд, в том, что сегодня, когда обществу и гражданам, простому народу как никогда требуются стабильность и порядок в стране, власть и те средства массовой информации, которые отражают позицию той или иной властной группировки, ведут объективно не к стабильности и порядку в обществе, а к противостоянию и расколу. Я выделяю три уровня этого противостояния. Первый – это противостояние между различными группировками олигархов, причастных к исполнительной власти, располагающих большими финансовыми, информационными и иными возможностями. И, к сожалению, пока одна группировка противодействует тому, что делает другая группировка, правительство и вся страна топчутся на месте. Так было с противостоянием Березовского и Чубайса, так продолжается и по сей день.

Второй уровень противостояния, который я выделяю, это противостояние между федеральной и региональной властью. Ни для кого не секрет, что, используя сегодняшнее смутное время, региональная элита пытается закрепить свой приоритет на власть и, соответственно, право на дальнейший передел собственности. При этом ответственность за сегодняшнюю ситуацию переводится на федеральный центр, хотя давно уже по существующему российскому законодательству и по экономическим возможностям бремя федеральных налогов существенно ослаблено. Сегодня большая часть собираемых в регионах средств – примерно две трети – остается в регионах.

Следовательно, на две трети сегодня ответственность за состояние дел в регионах несет региональная власть. Но в общественном сознании по-прежнему формируется устойчивый стереотип, что за все, что происходит в стране – от столицы до самых до окраин – несет ответственность федеральная власть. Хотя денег у федеральной власти сегодня хватает только на содержание федеральных структур.

Пресса активно участвует и в этом противостоянии, поскольку практически все издания ангажированы кем-то. Например, в Вологодской области есть информационное объединение – телекомпания, радиоккомпания и газета с одноименным названием "Русский Север" – которое не имело ни копейки бюджетного финансирования за все эти годы, не "легло" ни под один из банков и сохраняет свою популярность даже в нынешнее сложное время. Но таких СМИ в Вологодской области больше нет. Остальная пресса куплена либо акционерным обществом "Северсталь", либо банком, который представляет интересы этого акционерного общества. И эти СМИ служат верой и правдой региональной власти.

На нашем областном телевидении не увидишь ни одного критического выступления в адрес областных властей. И в то же самое время старательно лепится тот стереотип ответственности федеральных властей за все, что происходит на местах, о котором я говорил выше.

Третий вид противостояния – это противостояние между законодательной и исполнительной властью, а также противостояние между различными партийными группировками внутри законодательной власти. Например, сейчас у законодательной власти есть "Парламентская газета",

контроль над которой у левых фракций, хотя она учреждена и финансируется из федерального бюджета. То же самое можно сказать и о тех телерепортажах, которые идут в рамках "Парламентского часа" несколько раз в неделю.

В силу этого раскола у нас нет единого информационного пространства, которое необходимо для того, чтобы народ понимал проводимые в нашей стране реформы. Более того, было разрушено созданное в прошлые годы единое информационное поле. Те федеральные газеты, которые выходят в Москве, в регионах получают единицы. Основным источником информации для большинства граждан стали региональное телевидение, радио и региональная пресса, которые, как я уже сказал, давно поделили сферы влияния. Не случайно поэтому на межведомственной комиссии Совета безопасности был сделан вывод о том, что в России разрушено единое информационное пространство, и поставлен вопрос о необходимости принятия мер по его хотя бы частичному воссозданию. Потому что без информационной составляющей деятельность правительства согласия, которое мы когда-нибудь сформируем, будет невозможна.

Поэтому я поддерживаю Указ Президента о превращении всех региональных телерадиокомпаний в дочерние предприятия федерального ВГТРК. Вопрос лишь в том, насколько далеко мы зашли в процессе регионализации СМИ. Не секрет, что во многих регионах во главе телерадиокомпаний поставлены люди, угодные региональным начальникам. В некоторых случаях местные телерадиокомпании превратились в инструмент для отмывания денег через так называемые внебюджетные фонды. Вот почему, на мой взгляд, сейчас перед руководством ВГТРК стоит задача наведения порядка, в том числе финансового, в тех телерадиокомпаниях,

которые перебиваются с хлеба на воду, в то время как через них проходят значительные средства.

Несколько слов о развитии информационного законодательства. Когда я говорю, что мы пытаемся взять все лучшее на Западе, в том числе в оценке и толковании свободы и независимости прессы, я основываюсь на том, что статья 19 Всеобщей декларации прав человека, статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 10 Европейской конвенции о правах человека уже, нежели статья 29 Конституции Российской Федерации и опирающиеся на нее законы.

В частности, в нормах международного права, на которые мы ссылаемся и которым следуем после вступления в Совет Европы, нет права свободно искать, передавать, производить информацию. Там есть только право получать и распространять информацию. Это существенное ограничение. Точно так же перечень ограничений свободы информации, которые сегодня есть в нормах международного права, шире, чем в законодательстве России. Но, поскольку по Конституции эти нормы международного права являются неотъемлемой частью нашей правовой системы, будем считать, что эти нормы как бы действуют.

Я напому, что ограничения, в том числе свободы печати, независимости прессы, возможны в интересах государства, в интересах общества и в интересах личности. Интересы государства – это, во-первых, интересы национальной безопасности и интересы территориальной целостности. И в международном, и в российском праве эти интересы не имеют четкого определения. Поэтому журналисты, которые пишут статьи о независимости Чечни, и средства массовой информации, которые эти статьи публикуют, не несут никакой ответственности. Во-вторых, с интересами государства связано стремление обеспечить авторитет и беспристрастность правосудия, и здесь опять же, к сожалению, российская практика показывает неконкретность отечественного законодательства, что вынуждает нас постоянно ссылаться на толкования Европейского суда по правам человека. В-третьих, предотвращение разглашения государственной и служебной тайн. Если в части государственной тайны существующий закон более или менее регламентирует этот вопрос, то в области служебной тайны царит полная свобода действий для чиновников.

Что касается интересов общества, то прежде всего – это общественное спокойствие. Поэтому должна подвергаться ограничению информация, вызывающая и возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального превосходства. Что это такое на сегодняшний день? Законодательство ответа не дает. Поэтому мы не можем законодательными средствами повлиять на тех, кто ведет общество к расколу, о чем я говорил в начале своего выступления.

Далее, предотвращение беспорядков и преступлений. Это ограничение заложено в нормах международного права. Если в средствах массовой информации подробно описывается процедура изготовления оружия или технология совершения террористического акта, то, по сути дела, провоцируется преступление. К сожалению, в нормах международного права это есть, а в нормах российского законодательства такого ограничения не существует. Массовые протесты, в которых участвуют простые граждане в регионах, также требуют конкретизации этих норм в наших

российских законах с тем, чтобы и журналисты, и пресса, и общество четко знали, что возможно, что – нет. Вернее, чего нельзя делать, потому что все, что не запрещено, может быть разрешено.

Еще один интерес общества также связан с предотвращением разглашения информации, полученной конфиденциально. Вообще, институт тайн – это отдельная тема для разговора, я только могу сообщить, что сегодня в российском законодательстве упомянуто 32 вида тайн, а с учетом постановлений правительства и международных договоров, участником которых является Россия, я насчитал 43 вида тайн. И все они выступают ограничителями для свободы прессы. Безусловно, многообразие видов тайн, отсутствие единой классификации, отсутствие ответственности за разглашение некоторых тайн вызывают необходимость как-то упорядочить эту ситуацию.

Поэтому мы предлагаем свести это разнообразие к шести основным видам тайн: коммерческой, банковской, профессиональной, государственной, служебной и личной (персональной). Что касается коммерческой тайны, то соответствующий закон, я надеюсь, мы скоро примем полностью; закон о банковской тайне подготовлен сейчас к первому чтению, надеюсь, что мы его будем вносить уже сейчас; закон о профессиональной тайне стоит у нас в плане на следующий год с тем, чтобы до конца полномочий Государственной Думы нынешнего созыва мы этот вопрос могли закрыть.

Наконец, интересы личности. В интересах личности нормы международного права устанавливают ограничения, связанные с защитой здоровья и нравственности. Отсюда идея законопроекта о защите от порнографии, который инициировал Комитет по культуре. С ним можно соглашаться, можно его оспаривать, но проблема есть, и то, что здесь необходимо вводить ограничения и иметь более четкую процедуру защиты нравственности общества и нравственного здоровья граждан, подрастающего поколения – очевидно многим. Другое ограничение связано с защитой репутации, чести, доброго имени или права на неприкосновенность частной жизни. Имеется в виду право на свободу располагать собой, право на тайну частной жизни, в том числе личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на защиту личности, включая защиту своего имени, защиту своей чести, защиту своего достоинства и деловой репутации, защиту своей национальной принадлежности, защиту права на пользование родным языком и свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. И, наконец, право на защиту своего жилища. Все эти компоненты выступают по нормам международного права как основаниями для ограничения свободы прессы, так и прямыми ограничениями свободы и независимости средств массовой информации. Поэтому, как мне кажется, необходимо как можно скорее принимать закон о персональных данных, чтобы защита интересов личности осуществлялась по закону и правовой запрет был установлен непосредственно в законе.

Хочу сказать о проекте Закона "О праве на информацию". Он принят в первом чтении, я выступал против принятия его в этой редакции, поскольку это, скажем так, никакой закон. По названию он хорош, но наличие многих противоречий и отсутствие механизмов реализации дает основание для вывода о том, что он не решит проблему доступа к информации и в том числе независимости прессы. Тем не менее, он принят в первом чтении, и мы надеемся, что мы все-таки реанимируем его ко второму чтению.

Таким образом, если эти законопроекты будут реализованы Государственной Думой, то будет снята та правовая неопределенность, которая сегодня существует в установлении ограничений для свободы прессы. Будет создан правовой механизм обеспечения реальной независимости прессы от властей, защищены интересы общества, государства и интересы граждан.

#### **Вопрос:**

– Не входит ли в противоречие проект Закона "О праве на информацию" с теми ограничениями, которые Вы только что изложили? Если принимать во внимание все перечисленные Вами ограничения, то нам не о чем будет писать. Потому что доброе имя можно трактовать как угодно. Под служебную тайну можно подвести все что угодно. И под коммерческую также. К какой информации мы тогда будем иметь доступ?

#### **В.Лопатин:**

– Я специально изучал вопрос о том, как в международном и российском законодательстве защищено право на неприкосновенность частной жизни с точки зрения обеспечения права на свободу информации. Есть судебная практика Европейского суда по правам человека, который, сейчас, как известно, является для нас высшей инстанцией в этом вопросе. И там дано на этот счет очень четкое объяснение. Если надо выбирать между правом на свободу информации и правом на неприкосновенность частной жизни, то приоритет имеет право на неприкосновенность частной жизни. И даже в тех случаях, когда речь идет об общественных деятелях, чья жизнь представляет

повышенный интерес в силу их значимости для общества и государства, право на неприкосновенность частной жизни имеет приоритет, за исключением случаев, установленных законом. То есть, в законе должны быть установлены случаи, когда неприкосновенность частной жизни общественных и государственных деятелей как бы уступает праву на свободу информации. Таким образом, как раз в Законе "О праве на информацию" необходимо установить исчерпывающий перечень ограничений на доступ к информации. Вот этот исчерпывающий перечень и должен как раз определяться интересами государства, общества и личности. Если эти запреты будут установлены в Законе "О праве на информацию", то, на мой взгляд, независимость и самостоятельность прессы от этого только выиграет. Потому что если вы сегодня откроете статью 1 Закона "О средствах массовой информации", то прочтаете, что ограничения могут быть установлены в законодательстве. Это более широкая формулировка, она дает основания для произвола чиновников. Вот почему мне кажется, что при внесении изменений в Закон "О СМИ", мы должны внести в первую очередь изменения в статью 1, где говорится как раз о свободе массовой информации. И там должны сказать, что эта свобода может быть ограничена не по законодательству, а по Закону. Тогда будет меньше чиновничьего произвола. И сегодняшняя практика, когда вместо запрета по Закону мы в каждом конкретном случае должны получить разрешение чиновников, будет изменена.

**Вопрос:**

– Вы говорили, что создание единого холдинга государственных средств массовой информации является инструментом для сохранения единого информационного пространства хотя бы в системе ГТРК. Но пункт второй постановления, согласно которому государственные телевизионные и радиовещательные компании необходимо преобразовать согласно приложению в дочерние компании ВГТРК, уничтожает региональные компании как таковые. Этот пункт полностью зачеркивает ваши благие намерения воссоздать единое пространство и уничтожает последние, так сказать, островки вашего влияния на телекомпании в регионах.

**В.Лопатин:**

– Я хотел бы сделать уточнение, что не я готовил этот документ, я депутат Государственной Думы, а Госдума не писала этот документ. Это подзаконно–нормативный акт, который в отсутствие Закона исполняет, готовит и принимает исполнительная власть, это Указ Президента. Однако я абсолютно убежден в том, что нынешний беспорядок и то, что мы имеем сегодня в законодательстве, предопределены самим процессом принятия законов. Поэтому Ваше замечание я просил бы переадресовать, с одной стороны, а с другой – предложить механизм устранения тех недостатков, которые, на Ваш взгляд, там есть.

**Реплика:**

– Хочу напомнить слова ныне забытого или неупоминаемого классика: прежде, чем решать частные вопросы, давайте решим общие вопросы. В выступлении Владимира Николаевича Лопатина четко зафиксировано, что надо как можно подробнее регламентировать в законодательном порядке все действия журналистов. Но вот, например, в Англии журналисты как черт от ладана бегают от любых законов, и они даже боятся принять закон о праве на информацию. Они пытаются обеспечить саморегулирование журналистского сообщества. Я не говорю, что это хорошо, я просто хочу, чтобы мы определились: нам нужно много законов, нам нужен один закон, а может быть, нам не надо никаких законов, а нужна хорошая традиция, которая позволит нам грамотно действовать?

**Реплика:**

– Говоря о том, надо ли нам плодить законы в большом количестве или обходиться без них, следует учитывать национальные традиции. Возьмите Италию. Если ты не вступишь в Гильдию журналистов, ты вообще ни в одной, даже региональной газете работать не будешь, и никто не будет говорить о твоём праве на информацию. Поэтому нужно рассмотреть ту традицию, которая у нас сложилась, и следить за тем, чтобы не было противоречий между традицией и законодательством.

**М.Федотов:**

– Владимир Николаевич, Вы сослались на некий акт Совета Европы о соотношении права на частную жизнь и права на информацию. Какой именно акт Вы имеете в виду?

**В.Лопатин:**

– Это 28–я Резолюция ассамблеи Совета Европы, раздел С.

### **М.Федотов:**

– В связи с этим вопрос. Знаете ли Вы о том, что по вопросу о соотношении права на частную жизнь и права на информацию в Совете Европы существует довольно обширная литература. В частности, я имею в виду решения Европейского суда по правам человека и Европейской комиссии по правам человека. И все трактуется совсем неоднозначно. В некоторых решениях Суда по правам человека говорится о приоритете права на частную жизнь, а в некоторых решениях говорится о прямо противоположном. Жизнь такова, что нет одного мнения, нет одного решения всех проблем. Поэтому так однозначно ставить вопрос, к сожалению, нельзя. Кроме того, в прошлом году в Париже проходили слушания, организованные Советом Европы, именно по этому вопросу. Слушания были связаны с гибелью принцессы Дианы, с деятельностью фотографов, папарацци и так далее. В итоге ни к какому выводу участники прийти не смогли. Это еще раз подтвердило мысль, что в этом вопросе все не столь однозначно. Очень трудно найти золотую середину.

Вы также дали высокую оценку идее создания холдинга ВГТРК. Но ведь, Владимир Николаевич, уже создавали холдинг ВГТРК не далее как в 1992 году, и назывался он ФИЦ. Мы знаем результат. И, кстати говоря, постановление съезда о наблюдательных советах было спровоцировано появлением ФИЦа. И если сегодня Зюганов говорит о наблюдательных советах, то я не могу исключить того, что это связано с появлением ВГТРК–холдинга. Мне кажется, что самое страшное в этом самом ВГТРК–холдинге заключается в том, что, во–первых, региональные телекомпании лишаются своей самостоятельности, а во–вторых, филиалами ВГТРК становятся все радио– и телепередающие центры, которые работают в качестве материальной базы для негосударственных теле– и радиокompаний. Это похоже на то, как если бы я был владельцем пекарни, делал и продавал на рынке пирожки, но моя пекарня – единственная в городе, и все остальные, кто хочет изготавливать пирожки, тоже должны приходиться ко мне. Что получается? Я монополист. Я буду им диктовать цены, я буду им диктовать условия, я буду их закрывать, когда захочу. То есть, по сути дела, мы все эти самые независимые теле– и радиокompании поставили на один рубильник, который можно выключить в любую секунду. Вы считаете, что это хорошо? Я считаю, что это плохо. Я считаю, что это прямой удар по плюрализму и по информационному либерализму.

И еще один вопрос. Вы говорили о том, что нужно заботиться о нравственности населения. Полностью с Вами согласен, и этой идеей проникнут проект Закона "О Высшем совете по этике и нравственности". Или Вы имели в виду закон "о регулировании сексуальных услуг"? Есть такой. Кстати говоря, этот закон мне присылали, я его передал в ЮНЕСКО для того, чтобы там провели его экспертизу. Проведение экспертизы было поручено профессору Мишелю Лесажу. Мишель Лесаж три месяца держал у себя текст этого Закона, а потом был вынужден прервать свой контракт с ЮНЕСКО по подготовке экспертного заключения. Когда я его спросил, в чем дело, он сказал: "Я не могу дать никакого заключения по этому проекту, потому что никаких аналогов в мире нет. Потому что это какое–то чудо, а чудесами я не занимаюсь". Так вот, не кажется ли Вам, что было бы более целесообразно решить эту проблему через уточнение формулировки Уголовного кодекса? Новую редакцию, вернее, новый Уголовный кодекс мы сегодня имеем. Но когда мы его внимательно изучаем и начинаем смотреть, какие он будет иметь последствия, то каждый раз выясняется, что очень многие нормы сконструированы просто безобразно. В частности, это касается и норм по порнографии. Дело в том, что судебная статистика показывает, что число осужденных за порнографию растет. Очень хорошо. Но я хочу быть уверенным в том, что их посадили действительно за порнографию, а не за эротические издания. Вот здесь нужно четко развести, где порнография, а где эротика. Эротика предусмотрена Законом "О СМИ", и вот этот самый, кстати говоря, закон "о регулировании сексуальных услуг" – я его читал внимательно – не содержит ничего нового по сравнению с тем, что прописано в Законе "О СМИ". Просто давайте прочитаем еще раз то, что есть в Законе "О СМИ", и будем все это выполнять.

И последний вопрос: как все, что Вы говорили, соотносится с Софийской декларацией ЮНЕСКО 1997 года, где прямо говорится о том, что все правила и нормы, касающиеся журналистской профессии, должны устанавливаться самими журналистами? Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов.

### **В.Лопатин:**

– Что касается необходимости поиска баланса между интересами свободы прессы и неприкосновенности частной жизни, это очевидно, и я был бы признателен, если бы наши поиски шли в одном направлении. Чем быстрее мы это определим, тем легче всем будет. Что касается совмещения ВГТРК и РТПЦ, мне кажется, что этот вопрос надо отделять от той идеи, которая была положена в основу объединения. Идея, как всегда, была хорошая – обеспечить единое информационное пространство. То, что сегодня в подзаконном нормативном акте, который

регулирует данный вопрос, допущен ряд перекосов, которые надо корректировать, это так. Если Вы заметили, я не давал подробную оценку данным документам, я говорил о необходимости решения этого вопроса. То, что мы приступили к его решению, уже хорошо. Пусть Указ Президента будет толчком для того, чтобы спровоцировать некий законодательный акт в этом вопросе.

Пусть это будет так. Но это надо делать. Потому что сегодня над Россией нависла угроза распада. Об этом говорят в Совете безопасности, Консультативном совете по проблемам конституционной безопасности, в Госдуме. С Вашим последним предложением и замечанием я также соглашаюсь. Я только хотел бы предложить закрепить в законодательстве обязанность власти реагировать на ту информацию, которая содержится в публикациях СМИ. Приведу пример, связанный с кризисом 17 августа 1998 года. Во время встречи с Черномырдиным я задал вопрос: "Виктор Степанович, в Правительстве, в Совете безопасности, в Администрации Президента, в министерствах существуют многочисленные ситуационные центры, информационно-аналитические службы.

По отдельным оценкам, только на государственной службе этой работой занимаются около 15 тысяч человек. Скажите, пожалуйста, они прогнозировали такое развитие ситуации? Правительство, Президент, другие органы власти, принимая важные решения, просчитывают варианты?". Ответ был отрицательным. В итоге мы получили то, что получили. То же самое было по Чечне. В прессе можно обнаружить здравые, хорошие, толковые прогнозы, сценарии развития событий, учесть которые власть просто обязана. Мне кажется, если бы соответствующая ответственность была прописана в кодексе, то результат был бы гораздо позитивнее.