

## Общество и пресса: правовые аспекты взаимодействия

**Виктор МОНАХОВ, член Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ**

### Право и гражданская журналистика

Обсуждая вопрос о роли журналистики в становлении гражданского общества в России, мы не можем обойти проблему правовой регуляции журналистской деятельности. Потому что гражданское общество, как бы мы его ни понимали, прежде всего – правовое общество. Еще Гегель акцентировал внимание на правовой составляющей гражданского общества, его правовой базе, его правовой компоненте. По Гегелю (к нашему вящему сожалению, мы не только диалектику учили не по нему, но и многие другие дисциплины, в том числе и право), гражданское общество – это правовое общество. В том смысле, что в таком обществе граждане и государство в равной степени все свои отношения (или если не все, то многие) формируют именно на базе права, закона. Чтут его не просто в духе Остапа Бендера, а гораздо осмысленнее.

Определенные элементы гражданского общества было в России и раньше. Многие наверняка вспомнят сельскую общину, сельский сход – вековые институты сельского гражданского общества России. Не стоит забывать заботы Ивана Грозного о становлении в землях российских самоуправлений. Разве это не одна из несущих конструкций гражданского общества? Правда, выстраиваемого по–нашему, по–русски, т.е. сверху. Но все же, все же, все же... Можно и поглубже в нашу историю заглянуть: вспомнить Новгород и Псков, где огромную роль в системе политического управления играло вече. Вечевой колокол созывал именно граждан городов–республик. И именно они составляли гражданское общество того времени. Но сегодня, на исходе двадцатого века, уже всем понятно, что без разветвленной, непротиворечивой и всеми соблюдаемой законодательной системы любое самоуправление будет ущербным.

Есть еще один аспект этой проблемы. У Гегеля в "Философии права" я с интересом обнаружил, что среди прочих важных компонентов, составляющих понятие "гражданское общество" (частная собственность, личные свободы и т.д.), он считал важнейшими (по–моему, в их выделении пальма первенства именно за ним) еще и такие, как публичность, всеобщая осведомленность, свободно формирующееся общественное мнение. Так что книги по различным аспектам этой самой осведомленности и публичности, подготовленные Комиссией по свободе доступа к информации, – зримый результат ее усилий по укоренению у нас именно открытого гражданского общества, а не просто результат решения некоей частной информационной задачи.

И, наконец, еще одна исходная позиция, которую я бы хотел выделить. Она касается ответа на вопрос о том, кто основной субъект этого социального действия – построения или, вернее, восстановления забытых или потерянных в веках основ российского гражданского общества. И действительно, кто? Если мы думаем о формировании гражданской журналистики, то не создаем ли мы тем самым себе кумира в лице именно журналистики?! Может, шире надо смотреть на вещи? Говорить о гражданской коммуникации, а не просто гражданской журналистике. Хотя, с другой стороны, одно без другого, может быть, и не получится. Наверное, тут может быть применим образ матрешки. Гражданская журналистика – более мелкая матрешка, входящая в более крупную – гражданскую коммуникацию.

Одному из примеров взаимодействия этих "социальных матрешек" посвящена книга "Шарлоттский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки". Ее написал и издал в 1994 году американец Эдвард Д. Миллер, а перевод на русский в 1998 году организовал Национальный институт прессы. Скажу лишь несколько слов об ее основной идее – попытке осуществить переворот традиционной канонизированной пирамиды взаимоотношений избирателей и избираемых ими в представительные и законодательные органы государственной власти. У них в Штатах – это прежде всего Конгресс, у нас – Государственная Дума. Именно людям в этих органах мы с вами и американцы доверяем, делегируем осуществление функций государственной власти на столько–то лет. Как мы их выбираем? Чаще всего сердцем. Они к нам приходят и говорят: "Мы будем бороться за то–то и то–то. Если это вам подходит – голосуйте за нас. И мы тогда эти идеи будем осуществлять".

Такова традиционная модель взаимоотношений между теми, кто избирает, и теми, кого избирают. В ней есть свои плюсы и минусы.

Минусы связаны прежде всего с тем обстоятельством, что после избрания воздействие на тех, кого мы с вами избрали, минимально. В старой советской системе существовал институт отзыва

депутата. Вернее, он лишь формально был зафиксирован, ибо применялся в реальности очень редко.

В сегодняшней действительности нет даже формально прописанного в законе института отзыва депутата, хотя попытки его ввести де-факто существуют. Последняя была совсем недавно по отношению к господину Козыреву. В Мурманской области, там где он избирался как депутат Госдумы, создана соответствующая инициативная группа, собирающая подписи избирателей в поддержку его отзыва, за его позицию в отношении ситуации с Югославией. Трудно пока сказать действие ли это именно гражданского общества или политически организованная сверху акция? Так, как же можно перевернуть эту пирамиду? Американцы сделали следующее. Они попытались сформировать сначала некий гражданский, социальный заказ: выяснить, что именно нужно избирателям данного избирательного округа (город Шарлотт в штате Северная Каролина) для того, чтобы им стало жить лучше в течение определенного промежутка времени, на который они избирают своего депутата – на четыре или на пять лет.

Кто были основными субъектами этого социального действия? Ведь это достаточно сложная работа – опросить жителей, избирателей данного округа и попытаться сформировать, формализовать в каком-то тексте этот наказ. Субъектами, организующими эту весьма и весьма непростую работу, выступили именно тамошние средства массовой информации: газета "Шарлотт Обзервер" – очень авторитетное издание, имеющее четыре Пулитцеровские премии за освещение политических вопросов (это очень важное обстоятельство, чтобы к СМИ-участникам проекта имели уважение их читатели и зрители), и одна из местных телекомпаний. Переворот системы традиционных отношений "избиратели-избираемые" в том, что в рамках этого проекта уже сами избиратели говорят политикам: "Нам надо то-то и то-то".

Если вы беретесь именно этого добиться, мы за вас проголосуем, но, простите, раз мы вас на это дело как бы нанимаем, то и спрос с вас будет особый. Более жесткий. Вплоть до отзыва". То есть модель Тараса Бульбы и его сына: я тебя породил, я тебя и... отзываю.

Таковы две несущие конструкции Шарлоттского проекта. Формирование наказа снизу и жесткая ответственность избранных за его реализацию. Этот проект родил идею, овладевшую нашими умами. Заключается она в том, чтобы на музыку этого Шарлоттского проекта (конечно же, с модификациями, с какими-то изменениями) положить наши слова, перевести его идею на язык наших "осин". Я уже веду переговоры с некоторыми редакциями российских СМИ на этот предмет. Правда, без особого пока успеха.

Кстати, эту же модель как некую формулу можно использовать не только на выборах федерального уровня, но и – может быть, даже в большей степени с точки зрения эффективности – во время выборов в губерниях, областях, республиках.

Теперь вернемся на собственно правовое поле. Я хотел бы сосредоточить внимание на трех узловых темах. Это, во-первых, правовые регуляторы поведения всех субъектов информационного пространства. Это, во-вторых, правовые аспекты доступа к информации. Это, в-третьих, изменения в нормах, регулирующих действия журналистов в избирательных кампаниях.

Поскольку ясно, что в социальной жизни СМИ играют действительно большую роль, то какова же роль права в развитии самих СМИ? На мой взгляд, эта роль сродни роли тропинок, прокладываемых нами или для нас для прохода по газонам. Ведь что иногда наблюдается? В ходе благоустройства нового городского микрорайона эти тропинки могут проложить (и тут же заасфальтировать) по всем правилам, по всем инструкциям, а народ все равно проложит свои. Там, где ему, народу, более удобно. Думаю, что роль права в информационной сфере жизни общества состоит в том, чтобы: а) предложить оптимальный механизм определения этих самых "тропинок" – правил поведения всех субъектов информационного пространства;

б) формализовать, закрепить эти правила;

в) установить четко работающий механизм ответственности за их неисполнение.

Так, например, многие нерешенные правовые проблемы Интернет-медиа на самом деле уже имеют определенную правовую основу для своего разрешения. И именно в Законе РФ "О средствах массовой информации". То есть закон, готовившийся в таком политически и экономически далеком 1991 году его "отцами-написателями" со звучными сегодня фамилиями – Батулин, Федотов, Энтин, содержал в себе нормы "на вырост". Я имею в виду прежде всего обе части ст. 24 Закона РФ "О СМИ" с неброским названием "Иные средства массовой информации".

И еще одна норма "на вырост" имеется в нашем базовом Законе РФ "О СМИ". Эта норма содержится в конце ст. 49. Сама статья содержит перечень обязанностей журналиста. (Другое крыло свободы массовой информации – права журналиста – представлено в ст. 47 Закона РФ "О СМИ".) Так вот, говоря об обязанностях журналиста, законодатель в конце статьи, определенным образом балансируя их, вспоминает об обязанностях государства перед журналистом. Это, в частности, защита его чести и достоинства, т.е. нематериальных благ. Это и защита его материальных благ – здоровья, жизни, имущества. Причем, и это принципиально важно, все эти материальные и нематериальные блага журналиста государство обязуется свято чтить и защищать не просто так, а именно как лицу, выполняющему общественный долг. Закрепление в норме Закона РФ "О СМИ" подобного правового статуса журналиста – лицо, выполняющее общественный долг, – также норма "на вырост". Но если упоминавшиеся выше нормы ст. 24 Закона РФ "О СМИ" – зародыши будущих развитых правовых институтов, регулирующих деятельность Интернет–медиа, то указанная норма ст. 49 Закона РФ "О СМИ" – зародыш будущих публично–правовых институтов, призванных регулировать деятельность российской гражданской журналистики и коммуникации.

Далее надо обратить внимание на две очень важные характеристики права. Во–первых, на то, что право – это как бы "спящая"

структура. Существует достаточно много правовых норм, которые как бы не действуют. И иной раз кажется, что они нам даже вовсе не нужны в реальной жизни. Но вдруг "спящая" доселе норма просыпается. И происходит это именно в тот момент, когда возникает какой–то конфликт интересов. И тогда мы сразу начинаем лихорадочно выискивать тот смысл, ту семантику, которые содержат в себе формулировки тех или иных документов, которые до того момента, до возникновения конфликта нас вроде бы совсем не касались. И так, первая характеристика – определенная пассивность норм права до поры до времени.

И вторая – это то, что право может входить в реальную жизнь в двух основных формах. Мы живем в Европе, точнее в континентальной ее части. В этой части планеты право существует в форме законов. То есть в форме норм, принятых парламентом. Именно это называется законом в узком юридическом смысле этого слова. Но, кроме этого, существует и другая форма бытия права – так называемое прецедентное право. Это вторая часть мировой правовой системы. Именно по ней живут американцы, британцы и т.д. И основными ориентирами поведения у них являются нормы, закрепленные в многочисленных судебных прецедентах.

Но и норма прецедента, и норма закона живут реальной жизнью, а не просто пылятся в фолиантах, только тогда, когда кто–то пытается развить те позиции, те сгустки смысла, которые в них заложены. Именно это надо сделать с лаконичной формулой о том, что журналист – это не кто–нибудь, а лицо, выполняющее общественный долг. Из этой формулы, как из зернышка, должна вырасти достаточно разветвленная структура детального публично–правового регулирования той сферы общественной жизни, которую мы пока условно называем "гражданская журналистика" или "гражданская коммуникация".

Что из этого следует? Из этого, в частности, вытекают определенные права и одновременно определенные обязанности. В Законе РФ "О СМИ", как я уже говорил, имеются две большие статьи: "Права журналиста" (ст. 47) и "Обязанности журналиста" (ст. 49). Эти статьи имеют между собой переходные мостики. Одним из таких мостиков является право и одновременно обязанность журналиста проверять достоверность информации. В том случае, когда это – право, то это право проверять достоверность сообщаемой журналисту информации.

Он с кем–то беседует и не уверен в достоверности сообщаемой ему информации. В данном контексте он может реализовать свое право на проверку достоверности этой информации. Грубо говоря, взглянуть на сообщаемую ему конкретным источником информацию под иным углом зрения и оценить, насколько она достоверна. Но эта же самая позиция (формально эта же самая) присутствует и в другой статье Закона, которая называется "Обязанности журналиста". Однако в этом контексте она звучит немного по–другому: "Журналист обязан проверять достоверность сообщаемой им информации". В данном случае он уже не получатель, а распространитель информации. И проверка достоверности этой информации для него теперь уже не право, а обязанность.

При всей внешней схожести это достаточно разные по своему содержанию правомочия: проверка в рамках своего права и проверка в рамках своей обязанности. Именно в этих деталях иной раз и скрывается тот самый дьявол, что прячет ответы на очень трудные вопросы по поводу того, кто прав и кто виноват в тех или иных информационных спорах. В том числе, рассматриваемых и у нас в Судебной палате.

Возьмем в качестве примера известную и уважаемую многими "Новую газету". Я этот пример всегда своим студентам рассказываю, когда хочу показать, как по-разному ведут себя стороны в судебных заседаниях. Иногда они проявляют не самые благородные черты своего характера. В данном случае "Новая газета", а вернее, ее редактор Дмитрий Муратов проявил как раз свои лучшие человеческие качества. Его оппонентом в том споре был Эдуард Сагалаев. Когда он уходил со своего поста директора ВГТРК, то внешним фактором, спровоцировавшим уход, было появление именно на страницах "Новой газеты" открытого письма ему его бывших сотрудников. Смысл этого письма был в том, что Вы, мол, должны уйти, поскольку Вы плохой руководитель, да к тому же и не чисты на руку. Я огрубляю, конечно. Но смысл письма был именно таков.

Прочитав такой текст, господин Сагалаев, естественно, возмутился. И решился на несколько юридических действий. Во-первых, так же открыто ответил своим оппонентам, передав текст ответа в редакцию "Новой газеты". И она его опубликовала, правда, с задержкой.

Вторым юридически значимым действием г-на Сагалаева стало обращение к нам в Судебную палату, которую он потом неоднократно называл в своих интервью судом информационной чести. В этих интервью ему обычно задавали такой вопрос: "А почему Вы, имея на руках решение Судебной палаты в свою пользу, не пошли дальше? Ведь, в принципе, Вы могли пойти с этим решением в обычный суд и получить со своих "обидчиков" солидные денежные суммы". Это действительно так, поскольку сама Судебная палата никого ни в какую информационную тюрьму посадить не может и возместить ущерб в его материальном выражении также не может, а обычный суд все это может. Но Сагалаев отвечал на такие вопросы следующим образом: "Для меня главное в данном споре не деньги, а честь. Я встретился со своими оппонентами в открытом, состязательном процессе в суде информационной чести и я победил. Этого мне вполне достаточно.

Никаких денег мне от них не надо".

Но вспомнил я эту ситуацию, имея в виду поведение не заявителя, а ответчика – главного редактора "Новой газеты" Дмитрия Муратова.

Когда мы ему задали вопрос: "Как получилось, что именно у вас был опубликован этот текст?" (Смысл вопроса в том, что текст этого письма находился в редакциях как минимум пяти-семи изданий. А свет увидел именно в "Новой газете".) И он нам честно рассказал, что первичный текст вообще не имел никаких подписей. То есть, грубо говоря, вначале это была некая анонимка, где было зафиксировано несколько обвинений в адрес Сагалаева в достаточно криминальных делах. И только потом содержание этого текста приобрело форму открытого письма, получило подписи и т.д., и т.п. Дмитрий Муратов рассказал нам, что им очень хотелось опубликовать этот текст первыми. И это понятно, поскольку, действительно, текст был "горячий", содержал в себе обвинения в адрес известного и уважаемого всей страной человека...

Дальше мы спросили: "Дмитрий, знаете ли Вы содержащиеся в Законе "О СМИ" требования о необходимости проверять достоверность сообщаемой СМИ информации?". Ответ был: "Да". "Тогда поясните, – продолжили мы, – какие конкретные действия предприняли Вы, чтобы проверить эти достаточно серьезные обвинения в адрес г-на Сагалаева?". И он честно (именно в этом проявилось его благородство или, по другим оценкам, – наивность) признался нам, что никаких действий по проверке этих сведений ни им лично, ни его сотрудниками предпринято не было. А ведь он мог (и он сам в этом признался) хотя бы набрать номер телефона Сагалаева (поскольку они лично знакомы) и попросить его прокомментировать эти обвинения. Но желание побыстрее опубликовать сенсационный материал пересилило необходимость соблюдения требований закона. После такого ответа, понятно, какого рода решение мы приняли. Тот спор "Новой газетой" был проигран. Но ее главный редактор – и я думаю, что не только в моих глазах, – своим поведением на этом процессе выиграл. Выиграл, ибо проявил себя честно и благородно, что не столь уж и мало в наше сложное время.

На этом примере я попытался одновременно показать, что означает право и обязанность проверять информацию и как по-разному ведут себя стороны в ходе судебного разбирательства. Кстати, тот же Дмитрий Муратов в ходе других информационных споров с участием "Новой газеты" уже сам к нам не приходит, а присылает своих юристов. И они ведут себя уже совершенно классически. В том смысле, что всячески пытаются выпятить свои сильные позиции и затушевать слабые. А поведение Дмитрия Муратова, видимо, отвечает классическим образцам, но не простой, а именно гражданской журналистики.

Есть и другой пример в этом же ряду благородства участников процесса. Дело в том, что мы, как любая иная судебная институция, нравимся ровно половине участников своих разбирательств, а

второй половине – не нравимся. Ибо почти во всех процессах кто–то проигрывает, а кто–то выигрывает. И очень редки случаи, когда проигравшая сторона отмечает нашу деятельность, что называется, "в плюс".

Тот спор, о котором я еще хочу рассказать, имел двух участников: партию "Демократический выбор России" и первый национальный телеканал – ОРТ. Заявитель – "Демвыбор России". Они жаловались на ОРТ по поводу показанного на канале сюжета, с точки зрения заявителей, принизившего их политическую репутацию. В сюжете говорилось о том, что партия, которая в 1993 году гремела, ее съезды проходили в Колонном зале Дома Союзов, в выборах 1995 года находится где–то на задворках, ее съезд проходит в одном из подмосковных совхозов... Интересы "Демвыбора" на том заседании представляли Лев Пономарев и Галина Старовойтова. В ходе разбирательства этого спора, проходившего при большом скоплении журналистов, выяснилось, что ОРТ не виновато. Потому что, действительно, и политическое влияние "Демвыбора" утеряно, и съезд, действительно, проходил в доме культуры одного из совхозов, и делегатов на том съезде было очень мало. То есть обида "партийцев" понятна, но вины ОРТ во всем этом нет. После окончания заседания Лев Пономарев дает интервью журналистам и рассказывает, как он относится к решению Судебной палаты. "Да, – сказал он, – мы проиграли. Мы поняли, что были не правы. По той поговорке: "Неча на зеркало пенять, коли рожа крива". Но я хочу специально оценить качество судебного разбирательства, одной из сторон которого мы были. Ибо оно проходило беспристрастно, уважительно ко всем участникам, т.е. на самом высоком профессиональном уровне. К сожалению, в обычных судах не всегда это бывает так же".

Вот такого рода примеры, на мой взгляд, и характеризуют определенные точки роста, становления как гражданской журналистики, так и гражданского, публичного по своему содержанию информационного правосудия. И то и другое – насущно необходимые элементы формирования в России гражданского общества.

### **Правовые аспекты доступа к информации**

Переходя ко второй части своего выступления, я бы хотел отметить, что проблема доступа к информации имеет два измерения. Первое измерение журналистское. Мы сначала в СССР, теперь в России имеем, наверное, почти уникальную модель доступа граждан к общественно значимой информации именно и прежде всего через журналистов. Более или менее близкая нашей модель доступа граждан к информации через информационного посредника – журналиста существует у немцев. Но у них она гораздо слабее прописана юридически, нормативно. Наша модель (и, может быть, в этом была некая провидческая гениальность, даже неосознаваемая авторами первого Закона СССР "О печати и других средствах массовой информации") заключается в том, что право на доступ к информации было впервые дано именно журналистам, а не кому–то другому.

В действующем российском Законе "О СМИ" – та же модель доступа, только более технологически прописанная. А в аспекте доступа журналистов к информации, на мой взгляд, этот закон максимально технологичен. Скажем, точно трое суток, или 72 часа дается чиновнику, к которому обращается редакция по поводу доступа к информации. Именно в течение этого строго указанного времени он должен принять решение – давать или не давать информацию. Четко описано, как он должен обосновать отказ в предоставлении информации.

Итак, прописано хорошо, но как это в реальности работает? Плохо еще работает. Приходится снова возвращаться к старой истине, что спасение утопающих – дело рук самих утопающих. Законодатель норму принял. (Кстати, это была непростая задача. В 1991 году, когда принимался российский Закон "О СМИ", появилось несколько поправок, пытавшихся свести этот механизм на нет. Но, тем не менее, законодатель свою часть пути прошел. Он вложил журналистам в руки достаточно технологичное оружие.) Дальше журналисты должны действовать сами, потому что никогда, ни при каких обстоятельствах, ни в одной стране мира нормы закона не действуют автоматически.

Для того, чтобы их действие приобрело элементы автоматизма, необходимо провести на их правовой базе несколько судебных процессов.

Иными словами, пропустить нормы закона через жернова судебной процедуры. Потом об этом широко и подробно рассказать в СМИ.

После этого поведение чиновников, с точки зрения отклика на запросы по доступу к информации, будет иное. Разумеется, это не аксиома.

Но, по крайней мере, именно так это происходит во многих странах мира, в том числе и в

Америке. Я еще раз подчеркну, что там, как и в других западных странах, нет особых предпочтений для журналиста, и там чаще всего в суды за защитой своего права на информацию идут именно журналисты, ибо именно им, более других, нужна информация. Но, что очень важно, они идут в суды на правах обычного гражданина, в статусе обычного гражданина. Закон "О свободе информации" в Штатах принят еще в 1966 году. И с тех пор, вот уже четвертый десяток лет почти постоянно идут судебные процессы по различным аспектам применения этого закона.

Мне очень хотелось бы внедрить в российское журналистское сознание идею о необходимости задействования судебного рычага воздействия на ситуацию с доступом к информации. При всей сложности ее реализации, при всей скучности этой материи для журналистов (людей, в большинстве своем ориентированных на эмоции, а не на сухое "рацио") без соответствующих судебных процессов эта ситуация не изменится.

К большому сожалению, пока особыми успехами на этом поприще похвастаться не могу: идея не внедряется, следовательно, материальной силой не становится. За все время действия закона, а закон действует у нас с 8 февраля 1992 года, можно пересчитать по пальцам одной руки конкретные судебные иски, целью которых было защитить право журналиста на доступ к информации. Гораздо чаще такие дела поступают в Судебную палату по информационным спорам. Собственно, первое дело, с которого началась деятельность Судебной палаты, – и в этом, видимо, заключен глубокий смысл – было дело о доступе журналистов к информации.

Это было 17 февраля 1994 года, в тот день мы рассмотрели два иска, и оба были связаны с обеспечением доступа. Один иск поступил от журналистов радио "Маяк", которым чиновник не дал нужную им на тот момент информацию. Другое дело было связано с обращением Гильдии парламентских журналистов. Леонид Никитинский, один из известнейших сегодня "золотых перьев", представлял тогда интересы Гильдии в связи с тем, что ее членов не пустили на заседание Федерального Правительства. И вот теперь один из журналистов "Маяка", которого мы тогда поддержали своим первым решением, с видимым удовольствием рассказывает о наработанном с тех пор ноу–хау добывания информации. Его суть в том, что у него всегда есть с собой ксерокопия того нашего решения. И он иной раз просто молча кладет перед чиновником наше решение, и тот, пробежав его глазами, все понимает и дает соответствующую информацию, т.е. наше решение оказывает такое прецедентное воздействие.

Очень важно, чтобы это имеющееся у журналистов оружие – статьи 38–40 и соответствующие нормы об ответственности за их нарушение Закона "О средствах массовой информации" – не простаивало. Его надо использовать, чаще вынимать из ножен закона. Ведь только если мы его будем применять, оно будет действовать эффективно. Да, это трудно, сложно. Очень часто, споря со мной, журналисты говорят: "Мне эта информация нужна уже сегодня или вчера, а если я пойду в суд, когда я ее получу?". Конечно, для текущего конкретного дела эта информация, скорее всего, уже будет не нужна, но тот сделал полдела, кто начал. На следующий день, послезавтра это будет уже работать эффективнее и быстрее.

Итак, журналистский фронт борьбы за информацию худо–бедно, но действует. К сожалению, борьба в основном пока позиционная, как говорится, "не выходя из окопов". Но кое–где ситуация более динамична и, что называется, внушает надежду. Но когда же откроется "второй фронт" этой борьбы? Когда мы вооружим нормами "права знать" непосредственно гражданина, а не его посредника – журналиста?! Если говорить об открытии "второго информационного фронта", то, видимо, таким открытием будет принятие Федерального закона "О праве на информацию", или "О праве на доступ к информации". На уровне концепции, на уровне правовой доктрины идея такого закона возникла где–то в конце 70–х – начале 80–х годов. Мне в 1983 году довелось защищать в Москве свою кандидатскую диссертацию, одним из несущих тезисов которой было обоснование необходимости включения права гражданина на информацию в нашу Конституцию. Время было достаточно смутное, и на защите даже мои сторонники говорили: "Да, это, конечно, проблема интересная для советского правоведения. Но эта проблема отнюдь не нашего завтрашнего, а может быть, даже и не послезавтрашнего дня".

Но потом наступила перестройка. Начиная со времени принятия союзного Закона "О печати" мы стали переводить доктринальную идею о праве народа знать на уровень норм закона. Во–первых, эти позиции нашли отражение в Конституции. Соответственно в ст.29, с точки зрения права доступа, и ст. 23, с точки зрения защиты персональной информации. Во–вторых, мы пытались убеждать "лиц, принимающих решения", в том, что это право надо закрепить отдельным законом. И вот летом 1996 года в рамках реализации президентской законодательной инициативы был внесен в Государственную Думу проект Закона "О праве на информацию". Мне приятно отметить, что подготовка этого законопроекта осуществлялась под научным руководством моего Учителя – профессора Венгерова, первого председателя Судебной палаты, которого, к несчастью, уже около

года нет с нами.

С 1996 по 1997 годы законопроект лежал в Думе и лишь 3 сентября 1997 года был принят в первом чтении (см.: "Российская газета"

17.09.97г.). После этого он еще год "консервировался" в Думе и лишь в ноябре 1998 года была сформирована рабочая группа профильного комитета Госдумы – по информационной политике и связи (ее руководитель – питерский депутат "яблочник" Юрий Нестеров), которая взяла на себя нелегкий труд оснастить этот достаточно неплохой в своих принципиальных положениях законопроект насущным для его реального воплощения в жизнь механизмом реализации. Членам упомянутой рабочей группы пришлось немало поработать над подготовкой законопроекта ко второму чтению. И основная трудность именно в тонкости задачи. Ведь требуется сохранить демократический потенциал первой редакции и в тоже время сделать этот закон максимально работающим, а не только лишь что–то провозглашающим.

Вот один пример из этого ряда сложностей. Как известно, каждый закон имеет свой субъектно–объектный "скелет". В данном случае это так называемый "субъект запроса", "субъект ответа на этот запрос" и "объект запроса". Кто именно должен выступать в этих качествах? В идеале, наверное, могла бы быть такая формула: каждый может запрашивать информацию у каждого или все у всех. Но обеспечить реализацию именно этой формулы нам, как мы не бились, не удалось. Записать–то можно все. Но нам хотелось добиться реально действующего механизма "права знать". Поэтому пришлось "сэкономить" на второй части формулы. Реально получилось так: практически каждый, но далеко не у всех. Только у органов государственной власти и у ряда других субъектов, наделенных властными полномочиями.

Подчеркну, что этот перечень вовсе не так уж и узок, как это может показаться на первый взгляд. Все ведь познается в сравнении.

Взглянем в этой связи на мировой контекст "права знать". Посмотрим, как это право законодательно обеспечено у наших соседей по планете. Из примерно двухсот государств, представленных в ООН, лишь в 20–25 существуют и действуют законы, закрепляющие право своих граждан на информацию. И это, чаще всего, самые передовые, развитые страны мира. Так что вполне можно говорить о своеобразном информационно–правовом критерии развитости той или иной страны.

Мы проанализировали соответствующие законы почти всей этой продвинутой в информационно–правовом плане "двадцатки". И обнаружили завидное постоянство. В качестве субъектов, "дающих" информацию, чаще всего выступают правительственные, исполнительские структуры. Отсюда, кстати, и терминологические проблемы. Ведь, действительно, часто говорят о доступе именно к правительственной информации. Парламенты и судебные структуры под действие этих законов практически не подпадают. Получается некая избирательная, отнюдь не тотальная открытость государственной власти. Наш проект говорит обо всех органах государственной власти как обязанных субъектах по предоставлению информации.

Еще одна проблема связана с определением предмета доступа нашего закона. Формулу, которая есть на сегодняшний день (может быть, мы ее еще усовершенствуем, если придут умные мысли), мы определяем так: все то, что можно отнести к так называемой общедоступной информации. Общедоступность в данном контексте означает, что это вся та информация, которая находится за пределами охраняемых законом тайн. То есть если нет норм какого–нибудь федерального закона, которые бы устанавливали определенные ограничения в доступе именно к этой информации, то данная информация будет считаться общедоступной. До тех пор, пока кто–то не докажет обратного.

Мы не вдаемся в рамках своего законопроекта в содержание тех законов, которые соответствующий круг сведений уже определили в качестве тайны. Мы сознательно определили для себя, что предметом доступа по нашему закону будет именно и только общедоступная информация. Немцы пошли по тому же пути. Вернее, мы пошли по их пути, поскольку они раньше начали. В ст. 5 их Конституции, которая является в некотором смысле аналогом нашей ст. 29, они записали, что предметом доступа у них является именно "информация из общедоступных источников". То есть тот же самый подход: тайны есть в любом государстве, можно и даже, безусловно, нужно думать о том, насколько демократично, эффективно и целесообразно определен круг тех сведений, которые входят в их предмет, но это уже другой вопрос.

Предметом доступа нашего закона может быть статистическая информация, но с ограничениями, подчеркнутыми, закрепленными именно федеральными законами, а не какой–то ведомственной инструкцией. Иными словами, мы презюмируем этим законом общий принцип открытости социально

и лично значимой информации. Вместе с тем, твердо стоя на грешной земле, мы понимаем, что без изъятий из этой презумпции открытости не обойтись. Но осуществление этих изъятий и ограничений должно быть реализовано только через федеральный закон. Не ниже.

Должен сказать, что, кроме нашей рабочей группы, в Европе сейчас работают еще несколько рабочих групп по подготовке нормативных правовых актов, аналогичных нашему законопроекту "О праве на доступ к информации". Наши коллеги работают над сходными проблемами в следующих европейских столицах: Лондон, Страсбург, Берлин, Стокгольм. "Отцом-написателем" британской законодательной формулы "открытости власти" является канцлер герцогства Ланкастер Дэвид Кларк. Именно его идеи были положены в основу британской "белой книги" о праве знать (Your right to know. The Government's proposals for a Freedom of Information Act), вышедшей в Лондоне в декабре 1997 года. (Кстати, в случае с г-ном Кларком лишней раз подтвердилась старая истина о том, что чиновничество всех стран и народов едино в своей защите "права тайны своего кабинета". Имевший статус "министра без портфеля" в правительстве Тони Блэра и генеральную задачу – провести через парламент Соединенного Королевства "Freedom of Information Bill" Дэвид Кларк усилиями заклятых друзей-чиновников потерял доверие премьер-министра и, соответственно, свой пост. Теперь этот Закон о свободе информации "дорабатывает" для палаты общин тамшнее... МВД. Именно чиновникам этого министерства британские власти предрекшие доверили эту "тонкую" во всех отношениях работу.) В Страсбурге международная рабочая группа уже несколько лет работает над проектом Общевропейской Конвенции "О свободе доступа к правительственной информации". Нашу страну в составе этой группы представляет профессор Ясен Николаевич Засурский – декан факультета журналистики МГУ им. М.В.Ломоносова.

В Германии наши коллегии работают над соответствующими законопроектами местного, "земельного" уровня. На федеральный уровень они пока не замахиваются.

Наконец, в Стокгольме наши коллеги совершенствуют свое самое первое в мире законодательство в этой сфере в аспекте его приспособления к современной электронной форме документооборота и телекоммуникационным способам доступа к информации.

Очень важно, чтобы журналисты приняли активное участие в процессе становления в России законодательства о доступе к информации. Направления соучастия в широком процессе обеспечения "права знать" могут быть самые разные. Активные, менее активные, пассивные. Среди них, скажем, информирование своих читателей, своих зрителей и слушателей по этой проблеме. Более активная форма – попытка организовать у себя процесс принятия соответствующих законодательных актов субъектов Федерации. Можно брать пример с немцев, которые иницируют процесс открытости власти именно снизу. Первая земля в ФРГ, принявшая такой закон, – это земля Бранденбург (в 1998 году). За ней – очередь Берлина, где такой проект "на выходе". Вполне может быть, что и у нас большего результата мы сможем добиться именно через законодательные собрания в регионах.

Надо сказать, что у нас кое-где кое-какие шаги в этом направлении уже предпринимаются. Прежде всего – в столицах. В Санкт-Петербурге уже несколько лет действует Закон "О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга". Весной этого года в первом чтении там был принят Закон "О праве граждан на информацию о деятельности в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга избранных ими депутатов Законодательного Собрания".

В Московской городской Думе депутатом Загребным подготовлен проект Закона Москвы "О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов власти города Москвы".

Вот как выглядит ситуация с правовым обустройством "права знать".

## **СМИ и выборы**

В рамках этой темы я хотел бы сосредоточить внимание на следующих ее аспектах. Во-первых, рассказать о тех новациях, которые возникли в нашем избирательном законодательстве. А во-вторых, – о практике его применения и прежде всего о практике применения именно Судебной палатой по информационным спорам.

Итак, по первому аспекту.

Этот год – год больших парламентских выборов. Но, кроме федеральных, в очень большом количестве регионов идут выборы то в законодательное собрание (как в Екатеринбурге или Санкт-Петербурге), то губернаторские или мэрские. И многие из них получают свое отражение в тех или



иных документах Судебной палаты. Практически не бывает выборов как в регионах, так и в самом центре без обращения в Судебную палату по поводу того или иного спорного момента в нормах соответствующего избирательного законодательства.

Оно имеет три достаточно явно выраженных уровня. Первый уровень представлен Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Последняя его редакция принята Госдумой 5 марта 1999 года. Подписана Президентом России 30 марта. А вступила в действие с 6 апреля 1999 года, поскольку именно в этот день была опубликована в "Российской газете". Второй уровень включает в себя более специализированные избирательные законы России.

Например, Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы и Федерального Собрания Российской Федерации".

сегодняшний день он у нас действует в редакции 1995 года. На столах у наших избранников – депутатов Госдумы – уже лежит и активно обсуждается новая редакция этого закона. Та, по которой мы будем избирать депутатов зимой этого года. В этом же ряду находится и ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" образца 1996 года. Пока еще существует надежда, что действующая Госдума успеет обновить и этот закон, дабы в июне 2000 года выборы нового Президента России прошли по новому избирательному закону. Наконец, третий уровень – это избирательные законы, избирательные кодексы субъектов Федерации. Раньше были еще различные институты Центризбиркома, имеющие де-факто силу закона, а подчас и гораздо большую, чем закона. Теперь таких нормативно устанавливающих полномочий у Центризбиркома нет. Многие этому факту рады, а многие на сей счет сокрушаются. По инструкции жить, может быть, менее интересно, но зато проще.

Еще один важный момент. Описанная мною трехуровневая система действующего российского избирательного законодательства достаточно иерархична. Это имеет важный прагматический аспект. Дело в том, что нормативный правовой акт нижестоящего уровня не должен противоречить акту вышестоящему. Если такое все же случается, то действует (или, вернее, должно действовать) четкое правило: применяться должна норма, закрепленная в вышестоящем нормативно-правовом акте.

Теперь о некоторых позициях более частного характера. А именно: какие наиболее интересные новации ждут нас в новой апрельской 1999 года редакции "избирательной конституции" России. Базовые изменения заключаются в достаточно солидном увеличении объема той информации, которую получает избиратель о своем кандидате.

Во-первых, кандидат становится более транспарентным, открытым в своей имущественной (чем он владеет на этой грешной земле?) и доходной (сколько и от кого денег получает?) ипостасях. В соответствии с новой редакцией ст. 32 ФЗ "Об основных гарантиях...", для регистрации кандидатов (списков кандидатов) в соответствующую избирательную комиссию должны быть предоставлены сведения (по специальной форме) о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату на правах собственности. Причем – и это принципиально важно, – если выяснится, что представленные сведения недостоверны, и эта недостоверность имеет "существенный характер", соответствующая избирательная комиссия имеет право либо отказать в регистрации такого "забывчивого" кандидата, либо, если он уже зарегистрирован, снять его с дистанции в соответствии с процедурой, предусмотренной новым пунктом 10 ст. 32 ФЗ "Об основных гарантиях...".

Во-вторых, кандидат теперь обязан открыться перед "городом и миром" о своих "скелетах в шкафу" по части конфликтов с законом.

Имеется в виду порядок, предусмотренный п. 2 ст. 28 ФЗ "Об основных гарантиях...", в соответствии с которым кандидат, такие конфликты имевший, обязан указать в своем заявлении о согласии баллотироваться "сведения о неснятых или непогашенных судимостях с указанием номера (номеров) и наименования (наименований) статьи (статей) УК РФ, на основании которой (которых) он был в свое время осужден". Такая информационная обязанность кандидата усилена возможностью, правом избирательной комиссии обращаться в компетентные органы с просьбой–представлением о проверке этих сведений. А коли оттуда поступит соответствующее уточнение, мало "забывчивому" кандидату не покажется: отказ в регистрации или снятие с дистанции обеспечены.

Таковы основные новации избирательного законодательства, связанные с расширением горизонтов информационного "просвечивания" кандидата со стороны, в том числе, институтов гражданского общества. Я это специально подчеркиваю, ибо много раз говорил, что сам по себе

никакой закон работать не будет.

Теперь о другом не менее важном блоке избирательных новаций. Тех, что связаны с определением круга СМИ, которые должны работать в период избирательной кампании в особом, я называю его публично–правовом, режиме участия в предвыборной агитации.

Круг такого рода СМИ определяется правовой нормой новой редакции п. 1 ст. 39 ФЗ "Об основных гарантиях...". В предыдущей, 1997 года, редакции этого пункта были перечислены три разряда СМИ, связанных публично–правовой обязанностью предоставлять всем зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равные возможности проведения предвыборной агитации. Во–первых, это СМИ, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения. Образно говоря, этот круг СМИ можно определить ответом на вопрос: а кто твои учредители? Если гос– или муниципальный орган, – будь добр отдать свои информационные ресурсы на алтарь выборов. Во–вторых, это СМИ, финансируемые полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета) или средств органов местного самоуправления.

Этот критерий тоже достаточно ясен, кроме, пожалуй, категории "частично финансируемый". Мы в Судебной палате часто сталкивались с этой проблемой при разрешении тех или иных информационных споров, связанных с выборами. Действительно, как определить, в течение какого конкретного времени или в каком именно объеме должно осуществляться бюджетное финансирование СМИ, чтобы оно выпало из частно–правового режима участия в предвыборной агитации и попало в публично–правовой режим такого участия? Не имея однозначного ответа на этот насущный для кошелька и реноме любого СМИ вопрос, мы не уставали транслировать его в адрес законодателя. И были услышаны, получили ответ в новой редакции (образца 1999 года) п. 1 ст. 39 ФЗ "Об основных гарантиях...".

Наконец, третий разряд СМИ, закрепленный в этом пункте в течение 1997–1999 годов, включал в себя все те СМИ, "которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими СМИ". Поскольку, согласно ФЗ России "О государственной поддержке СМИ", на такого рода льготы имели право практически все российские СМИ, кроме эротических и рекламных, то острота проблем, связанных с этим самым пресловутым "первым пунктом", становится понятной.

В апрельской 1999 года редакции "первого пункта" произошли существенные изменения. Во–первых, совсем ушел в небытие третий, "льготный" разряд СМИ. В новой редакции их всего два. Первый остался практически без изменений, разве что стал немного точнее с точки зрения именованного своего субъектного состава. Раньше, напомню, были просто "СМИ", теперь – это "организации, осуществляющие теле– и(или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий". Это хорошо и правильно, но все же это лишь юридическая техника. А вот второй разряд публично–обязанных СМИ получил недостающие прежде достаточно четкие, сущностные, количественные параметры этого самого "частичного финансирования". Теперь в этот разряд СМИ входят те, "которые финансируются не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации, осуществляющей теле– и(или) радиовещание, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов". "Пятнадцать процентов" и "год" – параметры достаточно четкие и тем самым многие вопросы, я надеюсь, снимающие.

Теперь немного о втором блоке проблем, возникающих в ходе применения норм избирательного законодательства на практике и, в частности, в практике Судебной палаты по информационным спорам. Сейчас в обществе активно обсуждается "технологическая" составляющая выборного процесса, вернее, его агитационной стадии. Говорится о "грязных" технологиях, "чистых" технологиях, "серых" т.д.

Нам в Судебной палате тоже приходилось с этим сталкиваться. Собственно, это было и раньше, стоит лишь вспомнить "озорные" частушки г–на Борового, которые нам приходилось предварительно просматривать по просьбе телекомпаний в ходе предыдущих парламентских выборов. Но кое–что есть и действительно новенькое и достаточно интересное. Например, за полгода до начала избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Свердловской области по всем СМИ Свердловской области и Екатеринбурга, а также в виде наружной рекламы активно и успешно реализовывался проект: "Кроме нас – некому", носящий характер социальной рекламы.

Вот типичный сюжет: поздняя ночь, женщина у кровати ребенка ждет мужа с работы. Она волнуется: он милиционер, всякое может случиться. Наконец он входит живой и невредимый. Она кормит его, и они говорят о жизни, какая она, от чего именно зависит, чтобы она стала лучше. И во всех сюжетах рефреном звучит простая и верная мысль: только от нас зависит, какова будет жизнь в

нашем городе.

### **Кроме нас – некому ее наладить.**

Очень хорошая, добрая, мудрая социальная реклама. За полгода ее реализации она вошла в плоть и кровь и свердловчан и екатеринбуржцев. И все было бы хорошо, но, как только объявили выборы, все эти полюбившиеся жителям рекламные персонажи вдруг стали приверженцами исключительно одной из политических сил, участвующих в выборах депутатов Законодательного Собрания Свердловской области.

Судебная палата по информационным спорам сочла, что "в действиях избирательного объединения "Наш дом – наш город", использовавшего в своей предвыборной агитации сюжеты, образы и другие мотивы осуществляемого ранее при финансовой поддержке общественного движения "Наш дом – наш город" проекта социальной рекламы "Кроме нас – некому", нарушений требований федерального законодательства о выборах не было".

Таков уральский пример технологической агитационной находки с позитивом. Для себя я условно называю этот пример – примером с рекламными матрешками: внутри социальной – политическая. Или наоборот.

Теперь об агитационной находке, которую мы оценили негативно. Это уже не Урал, а Санкт–Петербург. Время действия – январь 1999 года. Ситуация та же – выборы в Законодательное Собрание. Перед вторым туром этих выборов, в день, когда реклама запрещена, по пятому каналу Санкт–Петербургского телевидения транслируется передача "Заговор". Внешне ее содержание напрямую к этим выборам не привязано. Но поскольку Санкт–Петербург известен как традиционно "яблочный" город и именно эта политическая сила получила солидную прибавку в голосах в ходе первого тура выборов, то сразу стал понятным смысл демонстрации этой антияблочной по своей направленности передачи.

Судебная палата получила по поводу ее демонстрации обращение депутата Государственной Думы Шелища и тогдашнего секретаря ЦИКа, а ныне ее председателя Вешнякова. Заявители просили нас ответить на несколько вопросов, т.е. просили подготовить экспертное заключение по этим вопросам. Во–первых, имеет ли "Заговор" характер предвыборной агитации? Если да, то нарушены ли его демонстрацией какие–либо требования законодательства? Наконец, могло ли такое нарушение повлиять на результаты второго тура выборов в Законодательное Собрание Санкт–Петербурга? Оценивая принадлежность передачи "Заговор" к материалам предвыборной агитации, Судебная палата отметила отсутствие в ней прямых призывов голосовать или не голосовать за тех или иных кандидатов в Законодательное Собрание. Однако мы обратили внимание, что Федеральный закон "Об основных гарантиях..." понимает под предвыборной агитацией более широкий круг действий, нежели прямые призывы. Согласно этому Федеральному закону, предвыборной агитацией является, в том числе, деятельность, побуждающая избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. Просмотрев, и не раз, эти кадры мы совершенно четко осознали выстраиваемый авторами этих видеоматериалов логический и эмоциональный ряд. Мы пришли к выводу, что объективно этот ряд работает на формирование у телезрителей исключительно негативного образа Явлинского и его движения как едва ли не коллаборационистов, участников заговора мировой закулисы, преследующих явно общественно вредные цели.

Таким образом, мы заключили, что видеоматериалы передачи "Заговор" содержат признаки предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей Санкт–Петербурга к голосованию против представителей определенных политических сил, в частности, против кандидатов от избирательного объединения "Яблоко". А коли это предвыборная агитация, то ее демонстрация в течение предыдущих суток до дня голосования представляет собой прямое нарушение норм избирательного законодательства как Российской Федерации, так и местного петербургского уровня.

Я думаю, что в ходе нынешней избирательной кампании мы увидим, прочитаем и услышим много интересных новинок в плане избирательных технологий, правовая состоятельность которых будет весьма и весьма сомнительна.