

ИГРА "ПО ПРАВИЛАМ" КАК СПОСОБ ИГРАТЬ БЕЗ ПРАВИЛ

"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"

№ 12 декабрь 1997 г.

(Заметки межрегионального "семинариста")

Приводя немало значений слов "крутить" (в числе прочего: стягивать, связывать, быть неискренним, обманывать), "крутиться" (в значении "вертеться": "Перестань крутиться перед зеркалом!"; постоянно находиться около кого-то: "Не крутись под ногами! (не мешай)"); проводить время в хлопотах, беспокойных занятиях), "крутой" (отвесный, обрывистый, с резким, внезапным изменением направления, суровый, строгий), ожеговский "Словарь русского языка" не содержит слова "крутушка": ни с маленькой, ни с большой буквы.

Это упущение стало очевидным, когда под Казанью, в санатории с несловарным именем "Крутушка", собрались на межрегиональный семинар "Законодательство и практика средств массовой информации" журналисты и преподаватели журналистики, чиновники, профессионально связанные с деятельностью СМИ, - и работники прокуратуры. Чиновники, включая заместителя министра информации и печати и руководителя пресс-центра Госсовета, ответственных сотрудников Министерства юстиции, Верховного суда, представляли Республику Татарстан и администрацию города Казани, а журналисты и работники прокуратуры - газеты и крупные города самого Татарстана и граничащей с ним Чувашии.

"Опекая" Татарстан, Чувашию и Республику Марий Эл в части защиты прав прессы, Экспертный центр правовой поддержки реформ, - в такой форме зарегистрирован в Казани в качестве юридического лица Региональный центр по защите прав прессы и журналистов Фонда защиты гласности, - выбрал "Крутушку" как место, в котором целевую межрегиональную и межпрофессиональную встречу можно было бы провести, во-первых, в логике "гамбургского счета". (По меньшей мере, в части публичного предъявления пониманий и толкований федеральных законов, касающихся деятельности СМИ и журналистов.) А, во-вторых, в режиме "работы без галстука": позволяющем обычно даже самым "многопуговичным" чиновникам высказывать личные мнения, много реже, чем в казенных стенах, оглядываясь на должность или ранг коллеги.

Учебно-тренировочный "медиа-ринг" в "Крутушке", обсуждавший "разрывы" между законами и жизнью, и прежде всего "болевые точки", относящиеся к сфере прокурорского надзора за соблюдением российского законодательства о СМИ, был уже, как оказалось, шестнадцатым по счету "кустовым" семинаром такого рода для Фонда защиты гласности (ФЗГ) и Генеральной прокуратуры России, принявшей в свое время предложение ФЗГ о сотрудничестве на поле взаимного просвещения.

Наслышанный о "прокурорской" серии семинаров ФЗГ, но впервые принявший в ней участие, я, сознаюсь, получил от "Крутушечной" закрутки и удовольствие, и урок, и повод для размышлений.

Удовольствием была сама атмосфера семинара: открытая, поисковая, живая, - в том числе и за пределами фрагментов деловых игр. Тон задавался "людьми Фонда" - Алексеем Симоновым, Президентом ФЗГ; Галиной Араповой, региональным юристом ФЗГ, директором воронежского Центра защиты прав СМИ; Светланой Шайхитдиновой и Борисом Пантелеевым, руководителем и юристом казанского Экспертного центра правовой поддержки реформ.

Ничего удивительного не было в том, что тон этот немедленно приняли журналисты и

чиновники при массовой информации (приходящие на госслужбу, как правило, из той же профессиональной среды). Но вот способность значительной части работников прокуратуры принять и активно поддержать атмосферу свободного, состязательного поиска правильного поведения в сложной, неочевидной по правовой чистоте ситуации, их готовность профессионально въедливо, но и с азартом "защиты правого дела" "влезать" в конфликты, задевающие права журналиста, ограничивающие его способность профессионально выполнять общественный долг, была открытием вдвойне приятным. "Вдвойне" потому, что "табельные" для прокурорского ряда семинара первые лица - Светлана Баскакова, представлявшая Ген-прокуратуру РФ, и Сайфихан На-фиев, Прокурор Республики Татарстан, - оказались сильными, полезными и при этом достаточно свободными партнерами в общей работе.

Как бы подводя итог ей, Игорь Рождаев, старший помощник прокурора Елабуги (знания и точность реакции которого я, как эксперт семинарского раздела "Свобода доступа к информации", имел возможность оценить в полной мере), заметил в кулуарах, что двухдневное публичное, дискуссионное сведение воедино законов, проблем и позиций лично для него стало толчком к пересмотру многого из того, что касается привычных, устоявшихся представлений о взаимоотношениях прокуратуры со СМИ и журналистами.

Судя по реакции, совместное правовое просвещение, взаимное консультирование несмежных, но неизбежно пересекающихся профессий и общественно значимых функций (при открытии семинара я предложил участникам именно такую формулу внутренней логики встречи, органично соединяющую форму с содержанием и цели со средствами), не пройдет и мимо тех же татарстанских журналистов: ставших богаче, как минимум, на представления о действующих правовых нормах, на живой контакт друг с другом. И - на прямые контакты с прокуратурами, включая Генеральную прокуратуру РФ, в лице конкретных, имеющих имена и телефоны партнеров по взаимной консультации.

Как участник семинара, я мог бы поставить на сказанном точку. Как эксперт, вынужден добавить к сказанному полдесятка реплик, переводящих приятную ситуацию (успешность семинара в "Крутушке") в проблемную: не столько "постсеминарскую", сколько "постсоветскую".

Реплика первая. Семинар в татарстанской "Крутушке" выявил то же самое, что выявляют практически все другие семинары, проводимые Фондом защиты гласности и Комиссией по свободе доступа к информации: основательный, фундаментальный провал на том месте, где должны были бы находиться правовые знания, правовая культура, а в итоге и правовая безопасность журналиста. Российский журналист, практически всякий и повсеместно, является прямым родственником советского журналиста, не испытывавшего повседневного интереса к реальным, закрепленным законом правам и обязанностям. Я имею основания предположить, что, с удовольствием поиграв на семинаре в "правовое просвещение", подавляющая часть его участников, представлявших конкретные СМИ, и татарстанские и чувашские, не озаботились завтра проблемой чтения всерьез, с карандашом в руках, даже самого главного для себя Закона РФ "О средствах массовой информации". (Что уж говорить об изучении закона "Об информации, информатизации и защите информации", произнесение названия которого и сегодня рождает в журналистской аудитории легкую оторопь, переходящую в улыбку: ну, молодец, выучил скороговорку!)

Реплика вторая. Семинар проявил очевидную неосновательность знакомства немалого числа "среднестатистических" (в силу географии и занимаемой должности), но при этом, несомненно, вполне квалифицированных - по стандартным внутрицеховым признакам - работников прокуратуры с "профильными" законами: ключевыми для

нормальной жизнедеятельности СМИ. (Что означает: для бесперебойной работы основного ил даже единственного канала информирования граждан, для поддержания основы самоформирования общественного мнения, адекватного интересам общества.) И как следствие - заметную неготовность профессионалов к мотивированной, соответствующей правовой норме профессиональной реакции, выявляющей ответственное отношение уже не конкретной персоны, но органа прокуратуры к достаточно стандартной конфликтной ситуации в сфере массовой информации.

Реплика третья. Семинар не раз и не два "проявлял" - в качестве достаточно и повсеместно типичной - ситуацию, при которой власть на местах, не уставая крутиться (вполне по Ожегову) перед "зеркалом" СМИ, перемежает приятные телодвижения обращенным к "зеркалу" окриком из серии "Не крутись под ногами!".

Вести себя таким образом ей тем легче, что ни журналисты, ни работники прокуратуры к закону (к следованию его конкретной букве, им самим не всегда ведомой), эту власть не призывают. Да и если призовут - неизвестно, чем дело кончится. Тем более, что Закон РФ "О средствах массовой информации", при всем к нему уважении и даже почтении, определенные лазейки произволу власти оставлял с самого начала.

Чтобы не ходить далеко за примерами, обратимся к проблеме аккредитации журналиста, ставшей предметом специального и весьма плотного рассмотрения на "крутушкинском" семинаре.

Согласно ст.1 Закона РФ "О СМИ", "поиск, получение, производство и распространение информации" в Российской Федерации "не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации".

Конкретное "предусмотренное ограничение" - более чем существенное, задевающее общественные интересы в широком масштабе, - было введено включением в сам Закон "О СМИ" ст. 48: узаконившей на федеральном и всех других уровнях институт аккредитации журналистов редакции при "государственном органе, организации, учреждении, органе общественного объединения".

Не слишком ли жестко о статье, которой не без успеха пользуются сегодня многие сотни, если не тысячи редакций по России? Не слишком, если воспользоваться ею не удастся тысячам других редакций СМИ.

Уточню свою позицию: рассматриваемая статья - несомненное зло, пусть и "технологически вынужденное". (Доказательство по пунктам "вынужденность" и "технологичность", впрочем, никогда, никем и никуда не представлялись.) Первый и главный, системный по характеру дефект, заложенный в нее отцами-основателями Закона, - сама возможность разделения журналистов на "получающих" и "не получающих" аккредитацию "при". Очевидно, что возникающее таким образом дискриминационное в основе своей неравенство в корне противоречит базовому принципу "равного доступа" журналистов и граждан к общественно значимой информации.

Выборочная аккредитация поражает в правах в конечном счете именно граждан, получающих информацию из "неаккредитованных" СМИ.

Выборочная аккредитация оказывается институтом информационной монополии; она подрывает основы честной конкуренции в сфере доступа к информации и распространения информации.

Заметим, что при выборочной аккредитации речь идет не только о фактическом отказе

аккредитуемого органа (а если угодно - и тех СМИ, что принимая предложенные "правила игры", соглашались быть победителями "конкурса" на выборочную аккредитацию) от нравственных установок, описываемых достаточно простой формулой "правила честной игры". Речь идет еще и о фактической - сугубо избирательной, заметим, - защите тем же аккредитуемым органом экономических и иных интересов одних средств массовой информации "не в принципе", но в ущерб интересам других СМИ.

Что касается второго "дефекта", то он как бы встроен в первый, является его рабочей частью. Известное положение: "Государственные органы, организации, учреждения, органы общественных объединений аккредитуют заявленных журналистов при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами", - как раз и превращает потенциальную угрозу дискриминации в угрозу легко реализуемую. Причина очевидна: законная передача установления "Правил аккредитации" самим аккредитуемым органам (формально - абсолютно логичная и вроде бы даже единственно возможная, - не устанавливать же, в самом деле, в Москве правила аккредитации журналистов при Госсовете Татарстана, например) при ближайшем рассмотрении оказывается предельно простым и абсолютно легальным поводом для бесконечного по вариантам произвола того, кто аккредитует, в отношении тех, кто хотел бы быть аккредитованным.

Как это возможно, если известно, что "подзаконная норма" ни при какой погоде не должна противоречить закону, - в том числе и в части произвольного сужения пространства его применения?

"Бог весть", - сказал бы Н.В. Гоголь, проезжавший через губернскую тогда столицу много раньше участников семинара в "Крутушке", - и только добавивший славу замечательному городу репликой о том, что до Казани колесо брички г-на Чичикова не доедет.

"Известно, как", - могли бы ответить на этот вопрос (по крайней мере, на определенном этапе "вхождения в материал") сами участники семинара: получив первый навык въедливого, дотошного разбора десятков различных, но всегда произвольных - без кавычек! - "Положений об аккредитации". Собранные Фондом защиты гласности, эти положения проходили на семинаре проверку в режиме открытой межпрофессиональной экспертизы.

Проходили - и не прошли. Что неудивительно, если учесть и их качество, и то, что сама межпрофессиональная экспертиза была куда более разнообразной и строгой в аргументах, чем известные гоголевские горожане, ведшие дискуссию о колесе чичиковской брички.

И вот здесь - реплика четвертая, к сожалению, неизбежная. Когда почти всем подуставшим на разборе "аккредитационных" чудес начало казаться, что основные уроки из чужого опыта, из почти нескрываемых или порожденных недомыслием замахов на свободу доступа к официальной информации гражданина (через доступ к ней журналиста) уже извлечены, что ошибки прозрачны, предвидимы и уж теперь-то точно невозможны на совместно, межпрофессионально перекрываемых территориях, я рискнул предпринять отрезвляющий и мобилизующий, как предполагалось, шаг.

"Семинаристы" получили возможность ознакомиться с основными элементами Проекта "Положения об аккредитации журналистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации": в том виде, в каком документ этот был внесен руководителем пресс-службы Госдумы на ее Совет - и передан затем в депутатские объединения.

Эффект "озвучивания" текста, едва ли не по всем ключевым пунктам противоречащего тому главному, принципиально важному общему, до чего договорилась наша смешанная (в основной своей части - юридическая по образованию и правовая по принципу подхода) аудитория, в режиме деловой игры проверившая перед этим на непротиворечивость Закону "О СМИ" едва ли не дюжину реальных, действующих положений об аккредитации и проектов таких положений, оказался иным, чем ожидалось. Зал был и в самом деле шокирован. Но вот выход из шока... Был момент, когда мне показалось - по репликам типа "А мы тут говорим!" или "Ну, раз уж Государственная Дума...", - что правовое пространство семинара сворачивается в трубочку.

Реплика пятая, заключительная. Грешен, я не оставил коллегам для подробного ознакомления проекта Положения, представляющего собой несомненное и вопиющее, вызывающее противоречие Закону "О средствах массовой информации". Причина, названная вслух, носила логический характер: документ, зачитанный "избранными местами", был датирован сентябрем 1997 года. Вряд ли, сказал я коллегам, имеет смысл спустя месяцы всерьез возиться с разделкой "рыбы"; в Госдуме могут существовать и более поздние, более близкие к реализации варианты Положения. Отнюдь не надуманная причина отчасти была все же предлогом: пусть на момент, но появилось сомнение в том, что "гиблые места" этого документа не всплывут где-то как рабочий вариант. Или даже как своего рода канон "правильного", соответствующего "госдумовским" (психологически - стоящим чуть ли не в ряду с "законными") меркам подхода к логике и букве аккредитации.

И вот тут - время и повод вернуться к вопросу о ст. 48 Закона "О СМИ", закрепившей права на установление правил аккредитации журналистов за самим аккредитующим органом.

Можно ли в принципе минимизировать зло института легального, но во всех смыслах произвольного установления правил: зло очевидное, четко отслеживаемое по текстам конкретных Положений, блистательно выхолащивающих дух и букву породившего их Закона "О средствах массовой информации"?

Директивно - нет; даже самые "золотые" Правила аккредитации, составленные в Москве, никем и никому не могут быть предписаны: и в силу несомненной противозаконности самого - сугубо гипотетического - акта "предписания", и в силу определенной логики взаимоотношений органов власти: и между собой, и между собой по поводу "зеркала".

Но есть и другая логика: доброго примера. Давайте предположим, что в нижней палате Парламента РФ приняты - для себя, штучные, - но именно "золотые" Правила аккредитации журналистов: максимально соответствующие информационным интересам гражданина, правам и обязанностям журналиста, интересам и задачам средств массовой информации. Что означала бы на практике такая, а не иная реализация подзаконной нормы; установление, что называется, дважды высокой планки единичного, но никак не "частного" подхода к журналистам, СМИ, гражданам, а также и к самому закону?

Не вдаваясь в детали, предложу только три гипотетические же, но при этом ключевые, первостепенные по значению позиции: укрепление правопорядка в стране. Быстрое мультиплицирование (уж за этим бы сама пресса проследила)"золотосодержащих" элементов: для начала на всю разноуровневую систему органов власти, а затем, надо полагать, и на остальные части "аккредитующего" пространства страны, - со всеми вытекающими из серии таких шагов последствиями и для свободы доступа гражданина

к информации, и для взаимоотношений гражданина с теми самыми "Государственными органами, организациями, учреждениями, органами общественных объединений". И в итоге - заметное сокращение в России "поля произвола": при одновременном подрастании градуса жизнеспособности "закваски" гражданского общества.

**Юрий КАЗАКОВ,
эксперт ПФ "КСДИ"**