

## **"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"**

**№ 11 (35) ноябрь 1999 г.**

### **ОБЩЕРОССИЙСКИЙ ДОКЛАД**

#### **О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 1998 ГОД**

**Мы приводим только фрагмент доклада, касающийся свободы слова и доступа к информации. Его автором является М.Е. Петросян - научный сотрудник Института США и Канады РАН. Полный текст доклада можно прочитать в сентябрьском выпуске ежемесячного информационного бюллетеня "Хроника Московской Хельсинской группы".**

#### **СВБОДА СЛОВА И ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

Федеральное законодательство о средствах массовой информации не претерпело в 1998 г. существенных изменений, хотя законодательные попытки ограничить свободу СМИ предпринимались неоднократно и возможность их реализации в будущем не снимается с повестки дня. Однако, как отмечается в ежегодном докладе Фонда защиты гласности, материалы которого использованы при составлении данного раздела, это не свидетельствует о стабильности ситуации со свободой слова и свободой прессы: положение СМИ в 1998 г. заметно ухудшилось, причем "не столько за счет прямых нарушений прав прессы и журналистов, сколько за счет необоснованного преследования их по обвинению в мнимых правонарушениях". В 63,4% зарегистрированных Фондом 1077 конфликтов в информационной сфере журналисты фигурировали в качестве нарушителей, в 36,6% – в качестве пострадавших. При этом на противоположной стороне почти в половине случаев (47,5%) выступали органы исполнительной власти. Эта оценка находит подтверждение и во многих региональных докладах, также свидетельствующих об ухудшении положения со свободой слова и доступа к информации и о попытках местных властей "поставить прессу на место". Резко возросло число конфликтов в Свердловской области и Красноярском крае (более чем вдвое), в Липецкой области и Республике Татарстан (вдвое).

Оценивая положение с независимой прессой в своих регионах, авторы докладов в большинстве случаев настроены скептически. В качестве "по-настоящему независимых" они называют одно–два СМИ на регион, редко больше; во всяком случае, таких изданий единицы. За отдельными исключениями, все СМИ, учредителями или соучредителями которых являются местные власти (а в "глубинке", как правило, существуют только такие СМИ), выражают точку зрения властей или по меньшей мере воздерживаются от их критики. В Новгородской области, например, 92% печатных изданий учреждены органами исполнительной власти разного уровня. Над такими СМИ власти сохраняют жесткий контроль, включая предварительный просмотр публикуемых материалов и неформальную цензуру (Республика Башкортостан, Саратовская область). Такой контроль усиливается во время предвыборных кампаний. Например, в Новосибирской обл. перед губернаторскими выборами были заменены 30% редакторов районных газет, а также руководство местного телеканала. Что касается СМИ, финансируемых из негосударственных источников, то они главным образом преследуют рекламные и развлекательные цели и редко уделяют внимание общественно-политическим проблемам, либо отражают позицию своих владельцев. Юридический критерий независимости далеко не всегда совпадает с критерием политическим. Во всех докладах указывается на широкое использование властями рычагов финансового давления. "Свобода прессы ограничена экономически" (из Ивановского доклада). Например, когда в Липецкой области одна из газет отказалась сделать своим учредителем местную администрацию, ей в 14 раз увеличили арендную

плату за помещение. В г. Иванове одну из газет администрация города пыталась выселить из занимаемого помещения. В Кемеровской области независимое информационное агентство теряет деловых партнеров, которые отказываются от заключения с ним договоров, опасаясь лишиться поддержки со стороны властей. И таких примеров в докладах содержится множество. В некоторых регионах нормативными актами установлены критерии финансовой поддержки СМИ за счет бюджетных средств. Так, в Республике Коми такие критерии предусматривают, что из республиканского бюджета финансируется только одна районная или городская газета; при наличии нескольких изданий предпочтение отдается газете с наибольшим тиражом и распространением. Не финансируются издания политических партий и общественных движений. В Пермской области одно из положений готовящегося законопроекта о поддержке областных и местных СМИ предусматривает, что такая поддержка оказывается только тем СМИ, которые официально распространяют "государственно значимую информацию". "Избирательный подход к СМИ и создание для них неравных условий приводит к тому, что из изданий исчезает аналитическая публицистика, а журналистские расследования сводятся к публикации официальных материалов,— указывается в докладе из Кемеровской области. Пресса перестает быть институтом общественного мнения, журналисты проникаются цинизмом и этикой двойного стандарта". Следует отметить, что в некоторых докладах доля вины за состояние прессы возлагается на самих журналистов и редакторов (Липецкая, Воронежская области). Они обвиняются в отсутствии профессионализма и терпимом отношении к нарушению собственных прав. По сведениям регионального отделения Фонда защиты гласности, расположенного в Воронеже, только 1,4% работников СМИ заявили о своей готовности обратиться в суд в случае нарушения их прав; большинство рассматривает такие нарушения как "профессиональные издержки".

В докладах не отмечены факты воспрепятствования регистрации СМИ, однако указываются случаи воспрепятствования распространению отдельных критических печатных материалов или изданий в целом. В Липецкой области негодные властям газеты прячутся под прилавок. То же самое происходит в Кемеровской области. В Калининградской области такие издания изымаются из библиотек. В Калужской области (г. Мосальск) была сделана попытка целиком изъять из распространения тираж первого номера независимой газеты "Дума". Создаются препятствия и для распространения информации, поступающей в регион извне. В Республике Башкортостан собственный кодекс "О средствах массовой информации" предусматривает, что распространение СМИ, учредителями которых являются юридические или физические лица других государств или субъектов Российской Федерации, требует предварительного согласования с республиканским министерством печати и массовой информации. Во время предвыборной кампании по выборам президента Республики несколько раз перекрывалось вещание центральных телеканалов (РТР, ОРТ, НТВ). В г. Геленджике (Краснодарский край) накануне выборов мэра бесследно исчез весь тираж газеты "АиФ-Кубань". В Липецкой области были случаи, когда центральные газеты не доходили до подписчиков и не попадали в розничную продажу.

В 1998 г. самое распространенное нарушение прав СМИ и журналистов – ограничение доступа к информации, т.е. превентивное противодействие свободному ее распространению. Оно принимает различные формы: отказ в доступе на определенные мероприятия и объекты; прямой отказ в предоставлении информации, иногда мотивированный ее "служебным характером" или "конфиденциальностью" и, наконец, игнорирование запросов. При этом часто такие ограничения носят избирательный характер и применяются к тем СМИ и журналистам, которые занимают критическую позицию по отношению к властям.

Так, пресс-секретарь правительства Свердловской области, отказываясь допустить на заседание правительства представителей одной из газет, заявила: "Мы не нуждаемся в

ваших услугах, ваша газета – антигубернаторская!". В Нижнем Новгороде по указанию губернатора журналисты телестанции "Сети НН" не были допущены для съемок мероприятия в областную администрацию. Впоследствии конфликт рассматривался Судебной палатой по информационным спорам при Президенте. При рассмотрении дела пресс-секретарь губернатора сослалась на то, что у администрации имеются сведения о том, что в репортажах телестанции иногда используется недостоверная информация, что и явилось причиной отказа. Однако Судебная палата сочла эту аргументацию неубедительной и признала действия пресс-секретаря "ущемлением свободы массовой информации". В той же Нижегородской области (г. Дзержинск) представитель администрации, отказывая журналистам при аналогичных обстоятельствах, мотивировал отказ тем, что "администрация недовольна характером публикаций". В Новосибирской обл. сотрудник пресс-центра мэрии не допустил журналистов на заседание комиссии по промышленности, заявив, что "оно не представляет для СМИ никакого интереса". Имеют место случаи ограничения в доступе к информации и со стороны судебных инстанций. Иногда журналистов не допускают в зал судебного заседания (такие случаи были в Ростовской и Нижегородской обл., в Красноярском крае), но чаще судьи препятствуют журналистам производить аудио- или просто письменную запись судебного разбирательства (Белоярский суд в Тюменской области, Борский суд в Нижегородской области, Советский суд в Рязани).

Об отказах предоставить информацию или о сокрытии информации, в т.ч. (и даже особенно) в тех случаях, когда такая информация непосредственно затрагивает права и интересы отдельных категорий или всего населения региона, сообщается во многих докладах. В Мурманской области отказывают в доступе к экологической информации, "имеющей жизненно важное значение для жителей не только Кольского полуострова, но и всего северо-западного региона". Из Ивановской области сообщают о сокрытии от налогоплательщиков информации о расходовании бюджетных средств, а также об отказах сообщать информацию в тех случаях, когда это может привести к раскрытию злоупотреблений (например, было отказано в предоставлении сведений о том, кому и за счет каких средств выделялось жилье в Иванове). В Красноярском крае руководитель УВД отказался предоставить информацию о том, сколько сотрудников внутренних дел были привлечены к уголовной ответственности или уволены за порочащие проступки, ссылаясь на то, что это "может скомпрометировать" правоохранительные органы. В Краснодарском крае не предоставляются для публикации официальные нормативные акты, принятые в регионе. В Республике Марий-Эл местные ведомства предоставляют информацию только на основании заключенных с ними договоров и за плату. На платной основе выдает информацию Областное управление статистики Кемеровской области. Авторы ряда докладов (например, в Краснодарском крае, Республике Башкортостан) сами столкнулись с прямым отказом или уклонением от предоставления информации со стороны органов исполнительной власти при составлении докладов, причем в Краснодарском крае их запрос проигнорировала даже краевая Комиссия по правам человека.

Одним из способов создания препятствий к доступу к информации для журналистов является отказ в аккредитации или лишение аккредитации. Этот способ применяется главным образом в отношении СМИ или корреспондентов, занимающих независимую позицию, либо по иным причинам рассматриваемых как "неугодные".

Хотя число угроз и нападений на журналистов и редакции в 1998 г. несколько сократилось по сравнению с предыдущими годами, этот наиболее жестокий вид преследования за профессиональную деятельность по-прежнему широко распространен во многих регионах. После публикаций о злоупотреблениях со стороны председателя Липецкого облпотребсоюза последовало несколько ночных звонков председателю Липецкого союза журналистов Л. Винникову с угрозами расправы с ним и его близкими. Аналогичные угрозы были адресованы журналисту А. Новикову,

занимавшемся журналистским расследованием в отношении Липецкой налоговой инспекции. В Ростовской области физической расправой угрожали Г. Заболотскому, опубликовавшему критические статьи в адрес мэра г. Волгодонска. Убийством угрожали корреспонденту газеты "Брянский рабочий" Т. Топчиловой, ивановскому журналисту С. Кустову. Жертвами физического насилия стали журналисты А. Ионов (г. Волгодонск Ростовской области), А. Шуманов (г. Нижний Тагил Свердловской области), Э. Маркевич (пос. Рефтинск Свердловской области), Л. Коробков и В. Тихомиров (Воронежская область), редактор независимой калининградской газеты "Новые колеса" и депутат городского Совета И. Рудников, редактор бюллетеня "Права человека в Краснодарском крае" В. Ракович, журналисты из Красноярского края В. Хребтов и Г. Каледа. И это далеко не весь перечень. Во многих случаях связь между нападением и профессиональной деятельностью журналиста очевидна, как это было при избиении А. Ионина, которому говорили: "Теперь будешь знать, как писать о Горбунове!" (Горбунов – мэр Волгодонска), или К. Дербенева из Екатеринбурга, которому с побоями внушали, что "не все, что знаешь, нужно говорить". Перед нападением на И. Рудникова, газета которого публиковала информацию, не желательную для областной администрации, редакция неоднократно забрасывалась бутылками с бензином, под окнами дважды устраивались взрывы. В г. Саранске (Республика Мордовия) покушению на главного редактора единственной независимой газеты С. Холопова предшествовали длительные попытки МВД Республики расправиться с неудобной газетой. Редактора газеты шантажировали, угрожали по телефону, против него возбуждали уголовное дело о клевете, редакция подвергалась ограблению.

По данным Фонда защиты гласности, в 1998 г. на территории России погибли 11 журналистов. Среди них И. Федюнин (Брянская область), которому за несколько дней до этого угрожали по телефону, Л. Лобач (Томская область), которой также угрожали, В. Устинов (Ивановская обл.), Мирбаба Миращап-оглы (Калининградская область). Явно прослеживается заинтересованность властей в истории убийства главного редактора единственной оппозиционной газеты в Калмыкии Ларисы Юдиной, проводившей многочисленные журналистские расследования о злоупотреблениях со стороны президента Калмыкии Илюмжинова и его аппарата, коррупции и нецелевом использовании бюджетных средств. Власти неоднократно угрожали ей закрытием газеты, но Юдину это не остановило. 7 июня Юдину выманили из дома под предлогом передачи ей документов, подтверждающих выводы ее расследования. На следующий день тело журналистки в проломленном черепом и ножевыми ранениями было найдено в другом конце города. Под давлением общественности расследование убийства взяла на себя Генеральная прокуратура. Было арестовано четверо подозреваемых. К настоящему времени расследование не закончено.

В некоторых регионах имели место нападения на редакции независимых СМИ. В г. Волгодонске редакция газеты "Волгодонская неделя плюс", постоянно критиковавшей злоупотребления городской администрации и ее главы (именно в этой газете работали Г. Заболотский и А. Ионов, упоминавшиеся выше), была разгромлена, похищены база данных и другие важные материалы. Из квартиры учредителя газеты и ее главного редактора Заболоцкого в его отсутствие и без ордера на обыск была изъята вся финансовая документация. После всех описанных событий в июне 1998 г. газета была вынуждена прекратить свое существование. В той же Ростовской области дважды поджигалась и в конце концов была сожжена редакция газеты "Зори Маныча". В Республике Башкортостан в период подготовки к президентским выборам подвергались жестокому преследованию СМИ, занимавшие сколько-нибудь независимую позицию по отношению к действующему президенту Рахимову. Милицией была взята штурмом редакция радиостанции "Титан" – единственной радиостанции, предоставившей эфир оппозиционным кандидатам в президенты. Работники радиостанции были избиты, а ее руководитель А. Галеев, пытавшийся воспрепятствовать действиям милиции, был арестован, и против него было возбуждено уголовное дело. 11 месяцев Галеев провел

под стражей. Суд, рассматривавший дело, поставил под сомнение квалификацию инкриминируемых ему деяний и отправил дело на доследование.

В ежегодном докладе Фонда защиты гласности, а также в некоторых региональных докладах обращается внимание на использование исков о защите чести, достоинства и деловой репутации (диффамация) как способа сведения счетов и усмирения редакций и журналистов, выступающих с критическими материалами и разоблачениями. Не случайно почти в 60% дел этой категории в качестве истцов выступают органы исполнительной и законодательной власти, их должностные лица, а также депутаты. Среди них – губернаторы: А. Руцкой (Курская область), В. Любимов (Рязанской область), А. Тулеев (Кемеровской область), В. Муха (Новосибирской область), В. Горбенко (Калининградская область), причем их претензии чаще всего вызваны не публикациями личного характера, а критическими выступлениями в адрес соответствующей администрации, которые, по их мнению, порочат репутацию губернатора. Хотя институт судебной защиты чести и достоинства существует в нашем праве более 30 лет, отсутствие устоявшейся и четкой судебной практики, а также традиционная фактическая зависимость судов от органов исполнительной власти облегчают представителям местной правящей элиты использование его именно таким образом, взыскивая со СМИ в качестве компенсации за моральный вред огромные суммы, иногда обрекающие их на разорение.