

"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"

№ 1-2 (37-38) январь-февраль 2000 г.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ: РОЛЬ СМИ И ИНЫХ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Прежде всего следует отметить, что в формулировке заявленной темы обсуждения таится очень важное признание радикальных изменений, произошедших в России. Дело в том, что в этой формулировке СМИ упоминаются как одна из структур гражданского общества. То, что давно уже является очевидным для стран с устоявшейся демократией, для нашей страны еще только осваивается. Причем, далеко не всегда успешно. Десятилетиями СМИ рассматривались в советской доктрине как инструмент политики партии и государства, а вовсе не как структура гражданского общества. Более того, сама категория гражданского общества в советской доктрине отсутствовала.

Уместен ли был в таком политическом контексте вопрос об открытости власти? Нет, в советской системе он выглядел исключительно как вопрос об информировании населения через каналы печати, радио и телевидения о деятельности властных структур. Процесс информирования понимался при этом исключительно как управляемый самими властными структурами. Отражением такого подхода была формулировка, неизменно повторявшаяся в официальных проектах закона о печати: "Журналист имеет право получать информацию". Иными словами, упор делался не на право доступа, не на право искать, запрашивать, получать и распространять информацию, а исключительно на возможность принять информацию, если таковая будет ему передана официальными инстанциями.

В определенном смысле такой подход сохранился и в так называемой доктрине гласности, сформировавшейся в начальный период горбачевской перестройки. И здесь речь шла не об информационной открытости власти, а исключительно о регулируемой сверху подаче информации через каналы прессы. Роль журналистов опять сводилась преимущественно к ретрансляции официально переданной им информации, а не к свободному поиску сведений, представляющих общественный интерес.

Радикальный поворот был сделан благодаря Закону СССР "О печати и других средствах массовой информации" 1990 года и ныне действующему Закону Российской Федерации "О средствах массовой информации" 1991 года. Именно в этих нормативных актах доступ к информации из привилегии превратился в право.

Ныне права и обязанности журналиста, касающиеся вопросов допуска представителей СМИ к информации, определяются нормами главы V Закона "О СМИ", а также отдельными положениями, содержащимися в различных нормативных актах. Причем, что совершенно естественно, в Законе "О СМИ" формулируются конкретные специальные правомочия журналистов, вытекающие из конституционного права граждан на информацию, в других же – конкретные ограничения этих правомочий, predeterminedенные особенностями соответствующего предмета регулирования. Например, закрепленному в части первой статьи 47 Закона "О СМИ" праву журналиста "искать, запрашивать, получать и распространять информацию" в Законе РФ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" (статья 29) корреспондирует следующее правило: "В интересах обеспечения безопасности военнослужащих и членов их семей не допускается обнародование в средствах массовой информации сведений о местах дислокации (передислокации) воинских частей, прохождения службы и жительства военнослужащих внутренних войск, принимавших участие в столкновениях с вооруженными преступными группами.

Информация о служебно–боевой деятельности внутренних войск может предоставляться только с разрешения командира воинской части, начальника учреждения или военно–учебного заведения внутренних войск”.

На первый взгляд может показаться, что в данном случае налицо несоответствие данной нормы положениям Конституции РФ, которая недвусмысленно в пункте 4 статьи 29 увязывает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию с ограничением этого права посредством установления перечня сведений, составляющих государственную тайну. Однако не нужно думать, что защита информации ограничивается лишь государственными тайнами. Существуют и другие категории конфиденциальной информации. Вот почему часть первая статьи 4 Закона "О СМИ" запрещает использовать СМИ для разглашения сведений, составляющих не только государственную, но и иную специально охраняемую законом тайну.

Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188, включает:

1. Сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в СМИ в установленных федеральными законами случаях.
2. Сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства.
3. Сведения, составляющие служебную тайну.
4. Сведения, составляющие профессиональную тайну (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.).
5. Сведения, составляющие коммерческую тайну.
6. Сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Использование средства массовой информации для разглашения специально охраняемой законом тайны может быть основанием для направления редакции СМИ предупреждения, а в случае неоднократности – для прекращения деятельности СМИ по решению суда. Естественно, состав правонарушения должен в подобном случае включать как объект (специально охраняемая законом тайна) и объективную сторону (разглашение), так и субъект (редактор, редакция, учредитель) и субъективную сторону (умысел, направленный на разглашение тайны). Если, например, разглашение тайны в СМИ стало результатом умышленных действий постороннего лица, то именно это лицо (при наличии предусмотренных законом условий), а не СМИ может быть привлечено к ответственности.

В то же время важно подчеркнуть, что журналист не входит по определению в число специальных субъектов уголовной ответственности за разглашение тайны. Уголовная ответственность за разглашение государственной тайны наступает только в том случае, если она была виновному лицу доверена либо стала известна по службе или работе (ст. 283 УК РФ). В этом смысле показателен эпизод с газетой "Вечерние ведомости из Екатеринбурга". По данным мониторинга Фонда защиты гласности за декабрь 1998 г., начальник штаба Уральского военного округа направил в Уральское региональное управление Госкомпечати РФ письмо, в котором сообщил, что в помещенной в газете "Вечерние ведомости из Екатеринбурга" публикации Андрея Д.

"Телебайки (Без трусов, но с автоматом)" "приведены данные о дислокации и организационной структуре соединений разведки, чем были грубо нарушены требования ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне". Заявитель предложил вынести редакции газеты письменное предупреждение за злоупотребление свободой массовой информации. Разумеется, в подобном случае ответственность за разглашение составляющих государственную тайну сведений должен нести не журналист, а лицо, предоставившее данную информацию и по службе обязанное сохранять ее в тайне. Журналист лишь воспользовался своим правом свободно искать, запрашивать, получать и распространять информацию любым законным способом, тогда как лицо, предоставившее ему информацию, не выполнило своих служебных обязанностей.

В отличие от государственных тайн, все прочие конфиденциальные сведения имеют иной режим охраны и защиты. Так, разглашение сведений, составляющих банковскую или коммерческую тайну, будет наказуемо, если они добыты незаконным способом (например, путем похищения документов) либо если виновное лицо преследовало корыстные цели (ст. 183 УК РФ). Для того, чтобы признать незаконным собирание и распространение сведений о частной жизни лица, необходимо установить, что эти действия были совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (например, из мести) и причинили вред правам и законным интересам граждан (ст. 137 УК РФ).

В настоящее время в России имеется довольно развитое законодательство о защите информации. Его основные положения были впервые сформулированы в Указе Президента РФ "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" от 31 декабря 1993 г. N 2334. Этот нормативный акт ввел в оборот принципы информационной открытости, которые выражаются "в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан".

Ныне все эти принципы составляют концептуальную основу Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" от 20 февраля 1995 г. Данный акт вводит понятие документированной информации с ограниченным доступом к ней, подразделяя ее на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

К информации с ограниченным доступом запрещено относить:

- а) законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;
- б) документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом;
- в) документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях

населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне;

г) документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Перечисленные выше категории сведений не могут относиться ни к государственной тайне, ни к служебной, ни к какой-либо иной. Однако законодательство о защите информации, построенное по принципу концентрических окружностей, знает еще и перечни сведений, которые не могут объявляться государственной тайной, но могут быть, например, служебной. Такой перечень дан в части первой статьи 7 Закона РФ "О государственной тайне" от 21 июля 1993 г.

Наконец, в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г., содержится перечень сведений, которые не могут быть отнесены к категории "для служебного пользования".

Отсюда отнюдь не следует, что открытыми являются только те сведения, доступ к которым по закону не может быть ограничен. Напротив, все сведения априори являются открытыми, если они не содержат информации, отнесенной к государственной либо иной специально охраняемой законом тайне. Такой вывод прямо следует из пункта 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации.

На практике нередко возникают споры о том, каков должен быть режим информации, содержащей сведения, которые, с одной стороны, "составляют государственную тайну" (статья 5 Закона Российской Федерации "О государственной тайне"), а с другой, – "не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию" (статья 7). Простой и наглядный пример: можно ли считать секретной информацию об аварии атомной подводной лодки, в результате чего произошло радиационное заражение окружающей среды. С одной стороны, такая информация должна быть признана секретной, поскольку содержит сведения "о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения" (п. 1 ст. 5). С другой стороны, она не может быть засекречена, поскольку содержит сведения "о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан" (абз. 2 ст. 7). Наконец, нельзя не учитывать, что сокрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей, либо для окружающей среды, является уголовно-наказуемым деянием (ст. 237 УК РФ). Хотя данная статья была введена в УК только в последние годы, но практика уже складывается: за 1997–1998 годы по этой статье осуждено 7 человек.

Сопоставление формулировок статей 5 и 7 Закона РФ "О государственной тайне" позволяет предложить следующее разрешение подобных коллизий. Статья 5 дает перечень сведений, которые "государственную тайну составляют". Поскольку все, что не подпадает под действие статьи 5, не составляет государственную тайну (пункт 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации), постольку сведения, составляющие государственную тайну, являются изъятием из общего массива информации, свободно циркулирующей в обществе.

Статья 7 содержит перечень сведений, которые "не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию". Она также является изъятием, поскольку определяет, какая информация не может составлять государственную тайну. В данном

случае мы имеем дело с изъятием из изъятия (см. схему 1). Следовательно, при решении вопроса о засекречивании конкретных сведений следует не только исходить из соображений обоснованности и своевременности (статья 6), но и учитывать изъятия из положений статьи 5, установленные статьей 7.

Применим теперь изложенные выше рассуждения к нашему примеру. По всем правилам логики мы должны прийти к следующему выводу: сведения "о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения" составляют государственную тайну только постольку, поскольку не содержат информации "о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан". И наоборот: сведения "о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан" не могут быть засекречены, даже если касаются "ядерных энергетических и специальных физических установок оборонного значения".

К сожалению, применительно к документам с пометкой "ДСП" упомянутое выше Положение не предусмотрело подобного порядка. Здесь лишь устанавливается, что к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. Нужно отметить, что разглашение такой информации не является уголовным преступлением. Лиц, наделенных правом вводить такие ограничения, определяют руководители федеральных органов исполнительной власти. Публикация перечней также не предполагается. Очевидно, что такая постановка дела оставляет должностным лицам, наделенным правом ставить пометку "ДСП", широкое поле для административного усмотрения.

Реанимация пометки "Для служебного пользования" объективно таит в себе опасность фактического сокрытия от общественности той информации, которая по закону не может быть отнесена к государственной тайне. Например, очевидно, что проекты несекретных нормативных актов также не должны быть секретными. Однако нет правовых оснований, препятствующих отнесению их к документам "ДСП", тем более что именно случаи утечки информации о готовящихся решениях воспринимаются особенно болезненно. Причем, поскольку нередко случается, что подготовка проекта осуществляется заинтересованными лицами, то, естественно, лица, заинтересованные в обратном, организуют "утечку". Так, в ноябре 1993 г. "Независимая газета" сообщила о проекте административного объединения Москвы и Московской области, а в апреле 1995 "Российская газета" предала гласности проект указа об образовании Объединенного федерального агентства по государственной информационной политике. В обоих случаях этого было достаточно, чтобы гарантировать успех противникам данных решений.

Обратим внимание на то, что Гражданский кодекс не знает понятия "ДСП", но знает понятие "служебная тайна" (ст. 139 ГК РФ). Следовательно, понятие "служебная тайна" не тождественно понятию "служебная информация ограниченного распространения". В том случае, когда такая информация не отвечает перечисленным в указанной норме Гражданского кодекса критериям (коммерческая ценность, неизвестность третьим лицам, принятие мер по охране конфиденциальности), она не может считаться служебной и, следовательно, специально охраняемой законом тайной.

Вот почему особую важность приобретают правовые механизмы обжалования ограничений доступа к информации и привлечения виновных к ответственности. В этом контексте обращает на себя внимание статья 24 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации", которая содержит юридический механизм защиты права на доступ к информации. Отказ в доступе к открытой информации или предоставление заведомо недостоверной информации могут быть

обжалованы в судебном порядке. При этом потребитель имеет право на возмещение понесенного им ущерба. Суд также рассматривает споры о необоснованном отнесении информации к категории с ограниченным доступом. Лица, виновные в незаконном ограничении доступа к информации, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

Для получения информации СМИ могут также использовать механизм официального запроса, предусмотренный статьями 39–40 Закона "О СМИ". К сожалению, журналисты – видимо, по незнанию – крайне редко пользуются данным механизмом, наводившим в пору подготовки закона неподдельный ужас на выдавших виды бюрократов. Впоследствии страхи прошли, поскольку оказалось, что работники СМИ Закон "О СМИ", как правило, не читали и потому долго еще требовали от Президента РФ представить проект закона "О профессиональных правах, свободах и обязанностях работников печати".

Запрос информации можно определить как обращение редакции или журналиста к государственным органам и организациям, общественным объединениям и должностным лицам с целью получения сведений об их деятельности. Хотя закон допускает возможность запроса как в письменной, так и в устной форме, однако в случае, если есть основания прогнозировать отказ, лучше заранее придать обращению форму официального документа, выполнив его на редакционном бланке, за подписью главного редактора, с исходящим номером и датой.

Закон предусматривает четыре основных варианта реагирования на запрос информации.

Первый: предоставление информации. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители соответствующих органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные на то лица в пределах их компетенции.

Второй: отказ в предоставлении информации. Он возможен только в том случае, если запрошенная информация содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну. Естественно, документ должен иметь дату и быть скреплен подписью должностного лица, принявшего решение об отказе. Таковым должно быть лицо, уполномоченное по закону предоставлять информацию.

Третий: отсрочка в предоставлении информации. Такой вариант будет законен, если запрашиваемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок со дня получения письменного запроса. Уведомление об отсрочке вручается в том же порядке и в те же сроки, что и уведомление об отказе. В тексте должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок, а также дата, к которой требуемые сведения будут готовы.

Четвертый: волокита, включая все возможные бюрократические ухищрения (потеря запроса, несоблюдение сроков вручения уведомления, подписание уведомления не уполномоченным лицом, подмена запрашиваемой информации рекламным буклетом и т.п.).

Все эти варианты, за исключением первого, который, в принципе, должен быть нормой

общения со СМИ, предусматривают возможность гражданско–процессуального продолжения как на основании части первой статьи 61 Закона "О СМИ", так и статьи 24 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации". Закон "О средствах массовой информации" предоставляет редакции юридическую возможность обжаловать в суд как отказ и отсрочку, так и несоблюдение соответствующими должностными лицами установленного порядка работы с запросами.

Если суд признает обжалуемое решение или действие (бездействие) неправомерным, он выносит решение об обоснованности жалобы, обязывает устранить допущенное нарушение (предоставить запрошенную информацию) и возместить редакции понесенные убытки, включая неполученные доходы (упущенную выгоду). Кроме того, статья 58 Закона "О СМИ" квалифицирует ущемление свободы массовой информации посредством нарушения права редакции на запрос и получение информации как серьезное правонарушение, влекущее – при определенных условиях – уголовную ответственность по статье 144 УК РФ.

Запрос информации – далеко не единственное средство ее поиска и получения. Часть первая статьи 47 Закона "О СМИ" гарантирует журналисту, в частности, право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс–службы. Сконструированная таким образом норма предоставляет возможность организациям, не заинтересованным в посещениях работниками СМИ, ограничиться допуском журналиста в пресс–службу. Если же таковая отсутствует, то по смыслу закона организация становится открытой для посещений представителями СМИ.

В связи с запросом информации журналист имеет право быть принятым должностными лицами: руководителями соответствующих органов, организаций и объединений, их заместителями, а также работниками пресс–служб, либо другими лицами, уполномоченными предоставлять информацию, либо отказывать в таковой. Кроме того, он вправе проверять достоверность сообщаемой ему информации, получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну, копировать и публиковать их. Наконец, он вправе производить записи, в том числе с использованием средств аудио– и видеотехники, кино– и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом.

На практике, однако, нередки случаи, когда должностные лица пытаются ограничить допуск журналистов. Для этого используются самые разные способы: от исключения из списка до изъятия пропуска и удаления из зала. Различны и объяснения: от ссылки на неполадки в компьютере до прямых обвинений в подрывной деятельности. Ряд аналогичных случаев уже стал предметом рассмотрения Судебной палаты по информационным спорам. Разбирая конкретные споры, Судебная палата, в частности, пришла к следующим выводам: отказ должностного лица дать дополнительную информацию ограничивает права граждан; включение журналиста в список лиц, для которых ограничен допуск в здание, занимаемое органом власти, противоречит принципам информационной открытости; действия должностного лица, выражающиеся в отказе журналистам в доступе к информации и нарушении их профессиональных прав, являются ущемлением свободы массовой информации, влекущим дисциплинарную ответственность, и т.д.

Представляется, что противоправное воспрепятствование получению информации журналистом должно трактоваться как разновидность воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов. Ответственность за такое преступление предусмотрена статьей 144 УК Российской Федерации. Правда, пока виновные

привлекаются к ответственности довольно редко: за 1998 год лишь 11 человек были осуждены по этой статье. В лучшем случае журналисты могут рассчитывать на письмо с извинениями и обещанием наказать виновных в дисциплинарном порядке.

Упорядочению контактов с журналистами, в принципе, призван служить институт аккредитации. Согласно статье 48 Закона "О СМИ" правила аккредитации не являются едиными для всех; они устанавливаются самими органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, учреждениями, органами общественных объединений, аккредитующими при себе работников прессы. Редакции имеют право подавать заявки на аккредитацию своих журналистов, однако их удовлетворение зависит от того, соответствуют ли они установленным правилам аккредитации. В свою очередь, сами эти правила должны соответствовать законодательству.

Во-первых, эти правила не должны ущемлять свободу массовой информации или права журналиста, поскольку поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат ограничениям за исключением установленных законодательством РФ о СМИ. Например, положение о том, что журналист может быть аккредитован, если он имеет "профессиональное образование или значительный опыт работы, компетентность в освещаемых проблемах, способность к анализу полученной информации" (правила аккредитации журналистов при правительстве Республики Хакасия), не может считаться законным, поскольку не имеет отношения к собственно правилам аккредитации, ограничивает доступ к информации и редакционную самостоятельность.¹ В то же время лишение аккредитации в случае вмешательства журналиста "в порядок проведения мероприятия" представляется вполне разумным и справедливым.

Во-вторых, эти правила не должны вступать в противоречие с другими законами РФ и подзаконными актами. Так, требование указывать в заявке все псевдонимы журналиста (правила аккредитации, утвержденные Орловской областной Думой) нарушает положения статьи 47 Закона о СМИ, статьи 150 ГК РФ и пункта 1 статьи 15 Закона РФ "Об авторском праве и смежных правах". А вот введение квот (правила аккредитации, утвержденные администрацией Воронежской области) нельзя признать противоправным, если только для всех редакций установлена единая квота².

В-третьих, правила аккредитации должны гарантировать реализацию, как минимум, тех прав и обязанностей, которые предусмотрены частями третьей и четвертой статьи 48 Закона "О СМИ". Речь идет о том, что аккредитовавшие журналиста органы и организации обязаны предварительно извещать его о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и другими документами (если таковые изготавливались), создавать благоприятные условия для аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки. Отсутствие извещения о предстоящем заседании, совещании и т.п. не лишает аккредитованного журналиста права присутствовать на мероприятии, если только оно не является закрытым.

Закон "О СМИ" (статья 61) допускает возможность судебного рассмотрения споров, связанных с аккредитацией. Так, отказ в аккредитации может быть обжалован на том основании, что – с точки зрения редакции – действующие в данном органе или организации правила аккредитации нарушают закон либо неправильно применены. Предметом жалобы может стать и нарушение прав аккредитованного журналиста. Например, если его не допустили на заседание или совещание, суд обязан – помимо прочего – проверить законность принятия решения о проведении закрытого мероприятия.

Наконец, лишение аккредитации также может быть обжаловано в суд. Оно будет считаться правомерным в двух случаях. Во-первых, если журналистом или редакцией

нарушены установленные правила аккредитации – при условии, конечно, что сами эти правила обоснованы и законны. Во-вторых, если вступившим в законную силу решением суда установлен факт распространения не соответствующих действительности сведений, порочащих деловую репутацию организации, аккредитовавшей журналиста. Действующие в разных регионах правила аккредитации нередко содержат дополнения к норме закона, несмотря на то, что она устанавливает исчерпывающий перечень оснований. Так, упоминавшиеся выше хакасские правила предусматривают возможность лишения аккредитации в случае проявления журналистом "некорректности и некомпетентности".

Для правильного формирования судебной практики по жалобам о лишении аккредитации большое значение имеет постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики" и ряда других актов. Предметом рассмотрения было – среди прочих – и постановление Правительства РФ "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа" от 9 декабря 1994 г. N 1360.

Данный правительственный документ содержал специальное положение (абзац второй пункта 6), предписывавшее Временному информационному центру при Госкомпечати немедленно лишать аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной неприязни. В своем постановлении Конституционный Суд отметил, что Закон "О СМИ" (ч. 5 ст. 48) дает исчерпывающий перечень оснований для лишения журналистов аккредитации. Следовательно, упомянутый абзац второй пункта 6 как вводящий новые, не предусмотренные законом основания и порядок лишения журналистов аккредитации, "противоречит статье 29 (части 4 и 5), закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации".

Разумеется, помимо официальных каналов получения информации всегда существует неофициальный, основанный на доверительных отношениях с информатором. Совершенно очевидно, что лицо, снабжающее редакцию журналиста серьезной компрометирующей информацией, нуждается в том, чтобы не быть узнанным. В противном случае опасения за свою судьбу, благополучие, а иногда и жизнь вынудят его не предавать гласности известные ему сведения. Таким образом, с одной стороны, правовые гарантии сохранения в тайне персональных данных информатора позволяют прессе получать от него порой сенсационные сообщения. С другой стороны, нельзя допустить, чтобы анонимность служила прикрытием для клеветы, фальсификации и других средств манипулирования общественным мнением. Вот почему важно суметь пройти между Сциллой игнорирования института защиты источника информации и Харибдой его абсолютизации.

В отечественную правовую систему этот институт был введен законом СССР "О печати и других средствах массовой информации". Российский Закон "О СМИ" не только сохранил, но и развил его. Тем самым он предвосхитил появление конституционной нормы, допускающей возможность освобождения от обязанности давать свидетельские показания (статья 51).

Институт защиты источника информации непосредственно вытекает из конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (статья 23). Он связан, с одной стороны, с правом на

имя, а с другой – на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Таким образом, этот институт, во–первых, распространяется на свободу обмена корреспонденцией – никто не вправе вскрывать, знакомиться и оглашать содержание писем и телеграмм, поступающих в редакцию, подслушивать телефонные разговоры сотрудников, иначе как на основании судебного решения. Во–вторых, он обязывает редакции СМИ и их сотрудников сохранять в тайне поступающую к ним от граждан доверительную информацию. Когда речь идет о сообщениях, предоставленных гражданами не для распространения, а для ориентировки журналистов, Закон "О СМИ" (ч. 1 ст. 41) требует от редакций не разглашать полученную информацию в своих публикациях. Что касается возможности передать эти сведения третьему лицу, то здесь должны учитываться характер, степень и правовые основания их конфиденциальности (государственная, служебная, коммерческая, личная, семейная и т.п. тайна). В–третьих, рассматриваемый институт обязывает редакции (ч. 2 ст. 41) и журналистов (п. 4 ч. 1 ст. 49) не разглашать персональные данные, позволяющие идентифицировать личность автора письма или иного сообщения в редакцию, если тот оговорил сохранение их в тайне. Закон освобождает редакцию от обязанности сохранять в тайне источник информации и его персональные данные, "когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом" (часть вторая статьи 41).

Причем, суд имеет реальные инструменты для того, чтобы принудить редакцию к выполнению его требования. Сошлюсь, в частности, на пункт шестой статьи 1 Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г., где устанавливается: "Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических лиц и физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность". Предусмотрена даже уголовная ответственность за злостное неисполнение или воспрепятствование исполнению судебного акта (ст. 315 УК РФ).

Правда, в настоящий момент существует опасность утраты такого важного демократического завоевания как тайна источника журналистской информации. Дело в том, что в примечании к статье 308 УК РФ, устанавливающей ответственность свидетеля за отказ от дачи показаний, исключение сделано лишь для показаний против самого себя, своего супруга или своих близких родственников. Более того, разработчики проекта нового Уголовно–процессуального кодекса при конструировании института свидетельского иммунитета и определении круга лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетеля, также совершенно забыли, что в отношении журналистов этот вопрос уже давно решен в Законе "О СМИ".

Во избежание коллизий в законодательстве необходимо включить журналиста в содержащийся в статье 55 проекта нового УПК перечень лиц, освобожденных от обязанности давать свидетельские показания. Оптимальной представляется следующая формулировка: "Журналист – в отношении источника конфиденциальной информации и персональных данных лица, предоставившего ему сведения с условием неразглашения его имени". Такая норма будет полностью соответствовать как действующему законодательству, так и сложившейся практике.

Важно подчеркнуть и международно–правовой аспект проблемы защиты журналистских источников доверительной информации. В частности, Софийская Декларация ЮНЕСКО 1997 года гласит: "Журналиста нельзя принуждать к разглашению источников информации". Эта же мысль прослеживается в Резолюции о

журналистских свободах и правах человека, принятой 4–й Европейской конференцией министров по политике в области СМИ (Прага, 1994 г.) и в Резолюции Европейского парламента о конфиденциальности журналистских источников от 18 января 1994 г.

Следует сослаться также на прецеденты, сложившиеся в практике Европейского Суда по правам человека. Так, в марте 1996 г., рассматривая дело "Гудвин против Великобритании", Суд усмотрел нарушение статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в приказе, требовавшем от журналиста раскрыть источники информации. Суд посчитал, что "защита журналистских источников информации является одним из основных условий существования свободы печати".

**Михаил ФЕДОТОВ,
секретарь правления Союза журналистов РФ**