

Исследовательская работа, поддержанная грантом
по Программе малых грантов
студентки 4-го курса вечернего отделения
Академического правового университета
Лесных Анны Александровны

Тема исследования:

**"ЧЕТВЕРТАЯ" ВЛАСТЬ В БОРЬБЕ С
КОРРУПЦИЕЙ.**

Москва 2000 г.

Борьба с коррупцией в настоящее время - одна из самых актуальных проблем для Российской Федерации, но, вместе с тем, и одна из очень сложных проблем, т. к. система борьбы с ней практически не работает. Но есть одно звено, в этой системе, которое работает безотказно и заставляет работать другие звенья – это средства массовой информации. Именно они являются той отправной точкой, с которой начинается борьба с коррупцией и той направляющей, которая формирует правосознание широких масс населения, их отношение к этой проблеме. Но, вместе с тем, не следует забывать и тот факт, что средства массовой информации могут осуществлять и совершенно другие функции, т.е. они могут быть, и чаще всего бывают причиной коррупции. И, как мне кажется, двойственность этой проблема заслуживает большого внимания.

Но прежде чем говорить об этой проблеме, мне кажется, следует в первую очередь выяснить, а что же мы подразумеваем под словом “коррупция”. Это важно. Как говорилось выше, средства массовой информации формируют правосознание широких масс населения, и, отталкиваясь от этого необходимо выяснить нет ли расхождений в понимании “коррупции” у этих “масс” и самих средств массовой информации.

Любой Российский рядовой гражданин может прочесть в энциклопедии, словаре, учебнике, что коррупция это:

1. Использование уполномоченными на выполнение государственных функций (или приравненных к ним) лицам своего статуса и связанных с ним возможностей для непредусмотренного законом получения материальных благ, иных благ и преимуществ, а также противоправное предоставление им этих благ и преимуществ физическими и юридическими лицами.

2. Коррупция уголовно наказуемая - ..., ответственность, за которую предусмотрена ст. 285, 289, 290, 291, 292 УК 1996 г.¹

Теперь посмотрим, что говорят эти указанные выше статьи УК, глава 30, где они находятся, называется “Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления”. При этом ни в одной статье этой главы термин “коррупция” не фигурирует. Из этого можно сделать вывод, что сам термин имеет неоднозначный смысл.

Теперь посмотрим, что на эту тему нам говорят журналисты.

“Коррупция” – замысленный термин, вызывающий ассоциации с чем-то, что всегда было и всегда будет и, следовательно, с чем бороться бесполезно. В дискуссиях производится подмена понятий, и на одну доску ставятся с одной стороны – подарки и “благодарность” за выполнение своих функций мелким клерком, с другой – скрытая зависимость важнейших элементов системы госуправления от теневых интересов...²

Или:

Под “коррупцией” целесообразно было бы понимать извлечение государственным служащим выгоды из своего должностного положения. Причем выгода может иметь самую различную природу и характер.³ Вот еще одно, довольно обширное, определение коррупции:

Коррупция в узком смысле – явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения... Наряду с коррупцией в узком смысле существует взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взяточничество

¹ Криминология. Учебное пособие. Под общей редакцией д.ю.н., профессора, Заслуженного юриста РФ В.Е. Эминова. – М.: Издательская группа ИНФРА. М – НОРМА, 1997. – 160 с. (с.61).

² Юрий Болдырев. Что делать с коррупцией. По материалам выступлений Юрия Болдырева и Сергея Степашина на заседании “круглого стола” “Борьба с коррупцией в России”. Независимая газета 15.10 1999 № 193.

³ Анатомия коррупции. Газета Сегодня 23.02 1998 № 39.

отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Подкупающая сторона здесь страдательная. Чиновничье предпринимательство отличается от коррупции отсутствием подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь – сам исполнитель, извлекающий доход. Все перечисленные формы объединяет использование служебного положения в частных интересах. Все это вместе можно охарактеризовать как коррупцию в широком смысле.⁴

В некоторых других случаях (исследуя ряд статей) прямого определения не дается. Но по содержанию видно, что журналисты подразумевают под “коррупцией”.

Изучая эти статьи, можно сделать вывод о коррупции с точки зрения журналиста. Любые действия должностных лиц вопреки интересам госслужбы, совершенные по каким-либо личным корыстным соображениям, в конечном счете являются коррупционным поведением.

Исходя из той точки зрения, что влияние средств массовой информации на население в России имеет особенно большое значение, я могу смело сделать вывод, что рядовой российский гражданин, который не связан с областью права вплотную, не полезет за разъяснениями в УК или Большой энциклопедический словарь, ему будет достаточно того, что он услышал по радио, телевидению или прочитал в газете. И может быть такой подход не так уж плох. На мой взгляд нельзя победить коррупцию, используя лишь правовые методы. Это можно сравнить с тем, как пытаться бороться с пьянством, опираясь только на запретительные законы.

Прежде чем говорить о России, надо рассмотреть вопрос общего влияния средств массовой информации на общественное сознание.

⁴ Кузьминов Я. Слабость государства порождает коррупцию. Независимая газета. 23.11 1999. № 219.

В последние годы на значимость проблемы негативных эффектов СМИ неоднократно указывалось не только отечественными, но и зарубежными учеными. На IX конгрессе ООН по проблемам предупреждения преступности и обращения с правонарушениями (1995 г.) подчеркивалась связь деятельности СМИ и состояние преступности, обращалось внимание мировой общественности на необходимость совершенствования профессиональной квалификации, правосознания и гражданской ответственности журналистов. Специально рассматривался вопрос о криминогенном влиянии показа откровенных сцен насилия и сенсационных материалов в средствах массовой информации на зрителя, особенно на молодежь.

К сожалению, из числа прошедших опрос студентов, лишь каждый шестой полагает, что публикации и передачи СМИ улучшают криминогенную ситуацию в обществе. Каждый третий считает, что они помогают выявить причины преступности.

По орг. преступности эти проценты чуть выше.

Однако, мнение журналистов другое. Например, в одном из последних выпусков передачи "Служба спасения", журналисты, которые готовят эту передачу, говорили о том, что они стараются показывать отнюдь не сенсационный материал, а материал способный произвести должное впечатление на зрителя и заставит его задуматься.

А вот теперь мы можем обратить внимание на вопрос национальной особенности. Следует также поподробнее рассмотреть и вопрос влияния средств массовой информации на общественное мнение в условиях России. Я считаю этот вопрос далеко немаловажным, т.к. прежде всего коррупция – это комплексное социальное явление.

Средства массовой информации при отмечающейся существенной утрате гражданами доверия к власти, социальным институтам, становятся

своеобразными “проводниками” культуры, идеологии и мировоззрения общества или отдельных групп и социальных слоев, отражением как его достоинств, так и недостатков и пороков, формируют представление о положении в стране, деятельности государственных органов, в том числе и правоохранительных, в различных сферах общественной жизни, существующей криминальной ситуации, активности в борьбе с преступностью.

Одной из основных функций СМИ, особенно усилившейся после широкого распространения электронных средств коммуникации, стало если непосредственно и не создание - в силу объективной зависимости СМИ от политики государства или имеющих реальную власть структур, - то внедрение в общественное сознание и общественную психологию образа страны, государства, его места в мире и жизни отдельного индивида.⁵

В этой связи главными мне видятся два основных момента.

Первое, это координатные изменения социальных и экономических реалий. Поэтому можно говорить и о существенных изменениях средств массовой информации за период реформ в России. Из полностью подконтрольного идеологического рупора тоталитарного государства mass media эволюционировали в новое состояние. Сегодня они находятся, с одной стороны, под заметным покровительством исполнительной власти и влиятельных финансовых групп, с другой – наращивают объем свободы слова и “публицистического многообразия”. К тому же СМИ дифференцировались, стали субъектом и одновременно объектом рыночных отношений. Активно идет процесс их коммерциализации. Ослабевает влияние государственных СМИ. На рынке информации издатель и вещатель стали намного больше зависеть от спроса и

⁵ Из материалов конференции ИГП РАН. Доклад к. псих. н. Юцкова Е.М.

конкуренции.⁶ Из этого первого пункта можно сделать вывод о той главной особенности, которая отличает СМИ России от СМИ других стран, они выступают не только инструментом коммуникации, социальной интеграции, но и социальных изменений в России, что очень важно.

В результате происходящих в нашем обществе перемен значительно нарушился традиционный механизм социальной регуляции в виде “государственных и общественных институтов, которые обеспечивали процесс социализации и духовно-идеологической преемственности. Получившие свободу средства массовой информации стали определенным образом влиять на формирование ценностных установок, стиля и образа жизни населения”⁷. Общий тон выступлений СМИ уже в продолжение ряда лет последовательно и весьма целенаправленно создает усваиваемую гражданами модель России как страны-неудачницы, отличающейся “криминальным беспределом”, поголовной коррумпированностью чиновников любого ранга и работников правоохранительных органов, государства, не имеющего даже в отдаленном будущем возможности обеспечить населению высокий уровень существования и не заслуживающего чувства уважения и преданности⁸.

Социологи настойчиво отмечают, что современные средства массовой информации все чаще вместо отражения адекватной действительности общества, государства, криминальной ситуации в стране “виртуализируют” реальность, предлагая аудитории “псевдомир”, по многим параметрам несоответствующий духовным, социально-политическим и экономическим реалиям⁹.

⁶ Ю.Ю. Комлев, В.Н. Демидов, Л.Г. Толчинский. Средства массовой информации и формирование общественного мнения о правоохранительной деятельности. Государство и право. 1997. № 8. с.111.

⁷ Карпухин О.И. Самооценка молодежи как индикатор социокультурной идентификации. // Социологические исследования. 1998. № 12. С.12.

⁸ Гражданское общество и проблема безопасности России. Материалы круглого стола.// Вопросы философии. 1995. С108.

⁹ Штомка П. Социология социальных измерений. М., 1995. С. 108.

В определенных случаях, в соответствии с политической конъюнктурой, эта “виртуальная реальность” упрощается или идеализирует окружающую действительность, образ жизни и поведения тех или иных лиц или социальных групп, в других, - чрезмерно усугубляет имеющиеся недостатки, создавая картину безысходности, бессмысленности происходящего, вседозволенности и насилия.

В то же время, с точки зрения работников правоохранительных органов, в силу своей деятельности более осведомленных о состоянии преступности, средства массовой информации существенно искажают криминальную ситуацию, сложившуюся в настоящий период в стране. Так, по мнению опрошенных работников правоохранительных органов, СМИ сознательно (по той или иной причине) нагнетают обстановку и неверно отражают положение дел с коррупцией более чем в 14% выступлений. Кроме того, они дают необъективную информацию при анализе преступлений, связанных с получением взятки служащими государственных учреждений, крупными чиновниками, должностными лицами примерно в 50% случаев из-за недостаточной осведомленности, небрежности в обращении с предоставленными правоохранительными органами материалами.

Однако, понимая, что в существенной мере искажение информации, связанной с коррумпированностью чиновников проистекает из-за отсутствия полных достоверных сведений, работники правоохранительных органов весьма сдержанно оценивают возможности более тесного сотрудничества. И, прежде всего, из-за позиции самих средств массовой информации. Большинство опрошенных работников правоохранительных органов указывают, что стараются избегать подобного сотрудничества или идут на него крайне неохотно, потому что СМИ неоправданно и значительно искажают предоставляемую им информацию, нередко используют лишь отдельные факты и преподносят

их достаточно претенциозно, что полностью меняет картину происшедшего; СМИ практически используют работников правоохранительных органов в своих целях и произвольно “подают” добытую у них информацию.

Об усилении ориентации на “сенсационность” материала, на как можно более эмоционально-выразительную его подачу в ущерб глубокому анализу явления, обнаружения и обнародования конкретных доказательств коррупционных действий определенных лиц говорит и существенный рост за последнее время судебных исков к средствам массовой информации, число правонарушений со стороны СМИ, связанных с посягательствами на честь, достоинство и деловую репутацию граждан, и решений судов о недоказанности и необоснованности приводящегося материала¹⁰. Характерно, что в большинстве случаев недоказанными признаются не отдельные высказывания и положения автора публикации, а практически все пункты выдвигаемых обвинений. Опровержения, которые вынуждены давать СМИ, представляют собой просто перечень приведенных ранее обвинений с указанием “признаны не соответствующими действительности” и т.п. Подобная подача материала средствами массовой информации, неспособность или нежелание обнаружить и привести доказательства коррупции со стороны того или иного должностного лица действительно может создавать впечатление о “заказанности” статьи или стремления СМИ в погоне за сенсацией, увеличением тиража издания, привлечения рекламодателей искажать действительность, действовать в личных целях, давая ложную информацию или недостаточно проверенную. Недаром более 20% опрошенных выразили мнение, что СМИ отражают события и дают им оценку, исходя из интересов определенных кругов, оказывающих им материальную поддержку. На этом фоне не лишенной оснований выглядит

публикация, промелькнувшая в самих средствах массовой информации о том, что сумма гонорара за “заказную” статью в зависимости от значимости затрагиваемого в ней государственного, политического или общественного деятеля колеблется в пределах от 200 до 20 тысяч американских долларов¹¹.

Второй момент в какой-то степени вытекает из первого, и может быть покажется не таким масштабным, но, на мой взгляд, немаловажен. В связи с обстановкой в стране, многие семьи в той или иной мере сталкиваются с задержками зарплаты, снижением уровня жизни, неполной занятостью. Отсюда и повышенный интерес людей к анализу социально-экономических проблем, особенно в региональном контексте. В этой связи целесообразно привести некоторые результаты исследования общественного мнения, проведенные центром социальных проблем РТ (ЦСП РТ). Так, эти исследования говорят о том, что 60,4 % населения проявляет наибольший интерес к криминальным темам. Но, при этом, надо заметить, что большинство газет предлагает читательской аудитории преимущественно фактографическую информацию, содержащую некомментируемые описания криминальных событий (80%), а информация на эту тему освещаемая юристами, социологами и др. профессионалами составляет всего 10% из этих 80%.¹² Относительно профессиональных комментариев следует отметить информацию, которую преподносит большой аудитории холдинг “Совершенно секретно”, который проводит собственные журналистские расследования и доводит до граждан не только его результат, но и сам процесс, что очень важно.

Из всего выше сказанного можно сделать вывод о том, что необходимо в принципиальном плане изменить подачу информации по

¹⁰ Шульженко Ю. Стандарты Совета Европы в области СМИ и российская действительность. // Российская юстиция. 1999. № 5.

¹¹ Из материалов конференции. Доклад к. псих. н. Юцкова Е.М.

¹² Ю.Ю. Комлев, В.Н. Демидов, Л.Г. Толчинский. Средства массовой информации и формирование общественного мнения о правоохранительной деятельности. Государство и право. 1997. № 8. с.112.

борьбе с коррупцией. Следует в большей мере учитывать заинтересованность массовой аудитории в социальной стабильности, порядке и безопасности. В условиях конкуренции различных печатных и электронных СМИ читатели и зрители в соответствии с рыночной ситуацией отдают предпочтение тому, что именно им “интересно – важно – полезно”. Это относится и к работе правоохранительных органов по раскрытию заказных убийств, расследованию фактов коррупции. Сегодня инициатива в освещении таких проблем всецело принадлежит СМИ, а не ОВД. Иначе говоря, следует шире привлекать работников правоохранительных органов, которые могут со знанием дела освещать названные проблемы. Еще одна, немаловажная, деталь – это то, что СМИ должны быть выразителем различных позиций и точек зрения, складывающихся в обществе по тем или иным социальным проблемам. Пока в нашей стране такая ситуация не достигнута в полной мере.

Делая окончательный вывод по этой части, хочу привести мнение Э. Ноэль-Ноймана, которое гласит, что в обществе существуют два основных источника, порождающих общественное мнение. Первый – это непосредственное наблюдение человека за ситуацией, улавливание, одобряются ли окружающими те или иные действия, явления, заявления и т.п. Второй и наиболее действенный – это СМИ и так называемый “дух времени”, который они порождают.¹³

Вот к чему надо стремиться и что должно быть в идеале.

Следующим может возникнуть вопрос о свободе доступа к информации. Этот вопрос касается как рядовых граждан, так и журналистов, о которых я хочу рассказать более подробно. Ведь, поиск информации один из основных стадий творческого процесса журналиста,

¹³ См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996, с. 222

который является гарантом качества его материала, который уже в свою очередь дойдет до читателя.

Для принятия решения, естественно, нужна информация. Поэтому простота и легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: "Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выражать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы".

Следует упомянуть еще и принятую 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларацию о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: "...проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы". В январе 1996 года Совет Европы решил создать группу специалистов по допуску к официальной информации, поручив ей исследовать существующие варианты юридически обязывающего инструмента или других мер в этой области.

Но все мы знаем, что живем в такой уникальной стране как Россия. Здесь цензура СМИ живет и здравствует, только она переместилась из

контроля за публикациями в контроль над предоставляемой журналистам информацией. Этот вывод опирается как на материалы Фонда защиты гласности, так и на результаты опросов журналистов, проводившихся Правозащитным фондом "Комиссия по свободе доступа к информации".

Тогда, в 1997 году, только 16,2 процента опрошенных журналистов ответили, что им практически никогда не отказывали в получении информации, 23,5 процента опрошенных указали, что им часто отказывают в предоставлении информации, остальные – что отказывают время от времени. Тогда, отказ в предоставлении информации чаще всего имел вполне пристойное объяснение. Отказ в информации объясняли "секретностью" сведений, служебной или коммерческой тайной.

Что же изменилось за прошедшие три года?

Проведенное в 1999 году исследование "Общественная экспертиза" показало, что на сегодня в России нет ни одного региона, в котором бы существовал благоприятный режим для всех стадий создания информационного продукта. Выяснилось, что чаще всего региональный законодатель видит в СМИ инструмент влияния власти на происходящие в регионе процессы.

Сейчас реакция на любое разоблачение одна – чей заказ выполняют господа разоблачители? И это понятно. Сами журналисты все эти годы настойчиво доказывали друг другу и населению, что подавляющее большинство СМИ стали чьими-то имиджмейкерами, агентами влияния, инструментами сведения счетов. Но, с другой стороны, в общественном сознании россиян укоренилось как само понятие "свобода доступа к информации", так и выражаемая этим понятием идея перевода конституционных абстракций о том, что общественность имеет полное право знать, что и как делают федеральные и региональные органы власти, правильно ли они распоряжаются вверенными им властью и ресурсами. Значимость проблемы свободы доступа к информации осознана не только

отдельными журналистами, но и юристами, политиками, бизнесменами, а также теми, кого называют "простыми гражданами".

И надо честно признать, что теперь журналисты значительно реже говорят о том, что им отказывают в информации. Потому что поумневшие журналисты уже и не просят ту информацию, которую им могут не дать. Журналисты теперь часами беседуют с ньюсмейкерами, бегают по пресс-конференциям и сидят в редакции, ожидая, когда главный редактор вызовет к себе и даст команду подготовить к печати очередную запись телефонного разговора неизвестно кого неизвестно с кем.

Один из горьких уроков последних лет заключается в том, что многие, очень многие российские журналисты рассматривают свободу доступа к информации не как необходимое условие широкого и объективного информирования общественности. А как возможность получить в свои руки эффективный инструмент личного участия в политической или экономической борьбе, в лучшем случае как средство индивидуальной самореализации в глазах изумленной аудитории и завистливо вздыхающих коллег.

Все это дает основание для вывода о том, что журналисты, стремясь во что бы то ни стало получить необходимую им информацию, готовы пользоваться всеми незаконными методами добывания информации и не готовы пользоваться правовыми средствами для достижения этой цели, считая их медленными и неэффективными.

Вот еще один момент, ради которого стоило говорить о свободе доступа к информации.

Эта свобода доступа, а точнее как раз несвобода доступа к информации ведет к разрастанию процесса коррупции в самих СМИ.

Журналисты прекрасно знают о том, какие широчайшие масштабы приобрел прием "вешания лапши на уши", то есть выдачи журналисту внешне правдоподобных, непротиворечивых с первого взгляда и

подробных данных, на самом деле являющихся неполными, а то и ложными. На юридическом языке можно сказать: намеренное введение журналиста в заблуждение. Но, получая эту "лапшу", журналисты очень редко проверяют предоставленную информацию и еще реже припирают лжеца к стене, предпочитая перевешивать эту "лапшу" на уши аудитории и, оправдываясь потом тем, что это не мы, журналисты, а источник информации виноват в том, что общественное мнение введено в заблуждение.

В результате сами журналисты становятся – сознательно или несознательно – проводниками дезинформации. Нынешний год был как никогда щедр на примеры того, как интенсивно и, к сожалению, эффективно различные кланы и группировки используют средства массовой информации для впрыскивания в общественное сознание разнообразных компроматов. Но то, что увидело общество в сфере общественно-политической прессы, только надводная часть айсберга.

Совершенно чудовищные размеры приобрела тенденция публикации заказных материалов в специализированной прессе. Если общественно-политические издания стараются иметь хотя бы видимость независимости и неангажированности или быть независимыми хотя бы в организационно-правовом аспекте, то есть формально, то специальные газеты и журналы обычно не скрывают своей полной и повсеместной, за редкими исключениями, зависимости от "заинтересованных лиц".

Есть все основания утверждать, что специализированная пресса сейчас играет роль кривых зеркал, установленных в комнатах смеха, настолько не похожа на действительность предъявляемая аудитории информационная картина. Правда, смеяться почему-то не хочется.

Помимо внешнего контроля за допуском журналистов к информации, все активнее проявляет себя журналистская самоцензура. Под самоцензурой следует понимать сознательное и добровольно

принимаемое журналистом решение не интересоваться какими-либо фактами, а если они вдруг станут известными, то – не публиковать эти сведения.

Прошедшие два года подтвердили истинность этих констатаций.

Все сказанное выше дает основание для вывода о том, что все идет одновременно и параллельно с борьбой за обеспечение для журналистов свободы доступа к информации¹⁴.

Вот, что говорил в своем докладе на конференции ИГП РАН Доктор Маршалл Миклюш, Исполнительный директор Трансперенси Интернешнл о свободе информации:

"Препятствия на пути к свободе получения информации встречаются так часто, и они столь многочисленны, что они только помогают коррумпированным чиновникам красть общественные деньги. Мы должны работать вместе с организациями, борющимися за свободу информации, и СМИ. Доступ к информации - это право общественности и сдерживающее коррупцию средство. Мы не можем отказаться ни от одной попытки помочь созданию условий, при которых свободная пресса могла бы заниматься расследованиями фактов коррупции".

На основании всего вышесказанного и для того, чтобы более эффективно и грамотно вести борьбу с коррупцией, необходимо рассмотреть систему законодательства о СМИ и механизму регулирования этого процесса, но не только в России, но и на примере других стран и провести небольшой сравнительный анализ. Для своего исследования я выбрала две такие страны как Австрия и Франция.

1. Система законодательства

Австрии состоит из такой системы законодательства о СМИ, где:

¹⁴ Из серии "Журналистика и закон" Журналист в поисках информации. Кому нужен доступ информации.

наиболее важный закон, касающийся прессы, это Закон о средствах массовой информации 1981 года. Он пришел на смену австрийскому Закону о печати 1922 года и обеспечил гораздо более либеральную правовую основу деятельности прессы.

Закон о средствах массовой информации относится ко всем видам СМИ. Что касается именно печати, некоторые положения Закона о СМИ представляют наибольшее значение. Это положения, регулирующие печатные публикации: право на ответ, правовая защита личности (клевета и частная жизнь), специальные уголовно-процессуальные нормы, касающиеся преступлений, затрагивающих средства массовой информации, защита редакторских привилегий, защита источников информации.

Система законодательства Франции состоит из:

Закона 1881 года – истинный кодекс свободы выражения мнений. Помимо провозглашения принципа свободы печати, закон содержит положения уголовного и уголовно-процессуального права о нарушениях совершаемых СМИ. За последние 110 лет закон пересматривался несколько раз. Однако основательного пересмотра ни разу не производилось. Как в кодексы, так и в специальные законы были внесены многочисленные поправки, относящиеся к прессе.

В 1992 году завершилась кодификация законодательства – был принят Коммуникационный кодекс.

Теперь посмотрим, что же происходит в России:

Российское законодательство о СМИ возникло на базе Закона СССР "О печати и других средствах массовой информации". Нынешний Закон "О средствах массовой информации" действует практически в неизменном виде, однако его положение в правовой системе изменилось. Принято значительное число законов, касающихся отдельных видов СМИ или определенных аспектов их деятельности. При этом формально продолжает

действовать принцип верховенства закона "О СМИ", согласно которому именно в соответствии с ним должны издаваться все другие федеральные и региональные законодательные акты о СМИ (ст. 5). К сожалению, данный принцип соблюдается далеко не всегда.

2. Механизмы саморегулирования прессы.

Австрия.

Австрийский совет по делам прессы был основан в 1961 году Австрийской Ассоциацией издателей газет и Союзом австрийских журналистов с целью создания механизма добровольного саморегулирования. Согласно своему Уставу, совет призван прилагать все усилия к защите свободы печати. Он отвечает за поддержание репутации прессы и за раскрытие и предотвращение различных злоупотреблений. В обязанности Совета входит, так же, представление интересов прессы в парламенте, правительстве и перед общественностью.

Любое лицо может обратиться в Совет по делам прессы, если оно полагает, что какая-либо публикация вторгается в сферу частной жизни, оскорбляет приличия и т.п.

Совет не обладает правом принимать решения, обязательные для исполнения СМИ. Единственная доступная ему санкция – это публикация своего собственного мнения.

Франция:

В этой стране механизма саморегулирования СМИ как такового практически нет, но то, что происходит в этой стране можно проиллюстрировать на двух примерах:

1. Парижский гражданский суд прекратил дело о клевете против двух газет и журналов, возбужденного шведским юристом в связи со статьей, утверждающей, что он принадлежит к правлению компании, обвиненной в отмывании наркотических денег. Хотя истинность этого утверждения не

была доказана, суд принял во внимание доказательства добросовестности ответчиков. Суд постановил: "Хотя веры в реальность сообщенных фактов и отсутствия враждебности или личных интересов и недостаточно для отказа от презумпции недоверия, однако право и обязанность информировать позволяют журналисту ссылаться на свою добросовестность в той степени, в какой он докажет не только серьезность своего расследования, но и свою осторожность и объективность".

2. Ежедневная и еженедельная газеты опубликовали статьи о г-не Ле Пене, обвиняя его в том, что он принимал участие в пытках в Алжире, а также в том, что он лично казнил подозреваемого. Истинность этого заявления даже не нужно было доказывать, так как факты имели место более чем 10 лет назад. Г-н Ле Пэн подал в суд иск о клевете. Суд низшей инстанции отверг исковое заявление на том основании, что г-н Ле Пэн публично признал необходимость применения пыток с целью получения информации от террористов и, соответственно, г-н Ле Пэн не может заявлять, что обвинение против него является клеветой. Суд пришел к мнению, что журналист проявил добросовестность, сообщая о фактах участия в казни. Однако Апелляционный суд пересмотрел дело и постановил, что статьи были клеветническими. Достоверных сведений об участии в пытках и казни в Алжире нет, нет и не может быть личных признаний. Что касается действий журналиста, суд заявил, что он не проявил профессиональной добросовестности.

Россия:

Первые попытки внедрить апробированные за рубежом механизмы саморегулирования прессы датируются 1988 годом, когда в рамках Союза журналистов СССР был создан совет по профессиональной этике и праву и вскоре принят Кодекс профессиональной этики советского журналиста. В нем принципиально важным было следующее положение: "Никакие иные органы или организации не вправе рассматривать дела о нарушениях

журналистской этики. Никакие нормы настоящего Кодекса не могут служить основанием для привлечения журналиста к дисциплинарной, административной или иной ответственности". Тем самым нарушение профессиональной этики объявлялись внутренним корпоративным делом. Впоследствии этот кодекс был забыт. Ему на смену пришли Московская хартия журналистов, подписанная 04.02.94 группой известных деятелей столичной прессы, и кодекс профессиональной этики, одобренный Конгрессом журналистов России 23.06.94.

Журналистская этика и добросовестность, на мой взгляд, разные вещи. Мне кажется, нам необходимо обратить внимание на этот термин "добросовестность проведенного журналистом исследования", т.к. многие журналисты сталкиваются с этим на практике. В разговоре со мной обозреватель газеты "Совершенно секретно" В. Иванидзе жаловался на отсутствие такого понятия в нашем российском законодательстве. Это очень актуально особенно для журналистов пишущих о коррупции, т.к. им часто приходится отстаивать свои права в суде. При всей тщательности проведенного журналистом расследования, очень часто приходится доказывать происхождение того или иного материала, хотя это порой очевидно. В таких ситуациях судебные процессы порой затягиваются и иногда это ведет к неверным решениям со стороны судей. (Как мы уже убедились, во Франции ситуация иная.)

3. Клевета. Защита от обвинений в клевете.

Австрия:

При рассмотрении ущемления чести и достоинства до сих пор в основном применялись нормы уголовного законодательства, хотя в последнее время проявилась тенденция применять нормы гражданского права.

В статье 29 Закона о средствах массовой информации тяжкое бремя доказывания было облегчено: журналисты больше не являются

виновными в клевете, если они способны доказать, что 1) действовали профессионально и 2) **публикация представляла большой общественный интерес**. Здесь опять мы сможем усмотреть понятие "добросовестности".

Есть исключение в том, что касается причинения ущерба коммерческим предприятиям. Здесь закон строг.

Россия:

Защита чести и достоинства граждан в сфере массовой информации осуществляется как гражданско-правовыми, так и уголовно-правовыми средствами.

Уголовный кодекс в ст. 129 и ст. 130 устанавливает ответственность за клевету и оскорбление. Принципиальное отличие клеветы от распространения порочащих сведений заключается в заведомой ложности обнародуемой информации.

На этом вопросе тоже стоит остановиться. Если мы говорим о борьбе с коррупцией, то здесь часто происходит вот, что. Как правило, на практике, легче обвинить в нанесении оскорбления, чем в клевете. Мы уже рассматривали, что клевета - распространение заведомо ложной информации, а, доказывая это, требуется проверка этой информации, проверка ее ложности. Так, например, произошло в деле П. Грачева против В. Поэгли (ст. 131 УК РСФСР) в 1993 году. Министр обороны Грачев подал в суд на журналиста. В Поэгли, с обвинением в оскорблении ("Пашка - мерседес"), хотя по всем собранным в ходе следствия материалам видно, что можно и нужно было предъявить обвинение в клевете. Но кому нужно? Явно не Грачеву.¹⁵

3. Вторжение в частную жизнь.

¹⁵ Дела СМИ. Дело №1. П. Грачев против В. Поэгли. Серия "Журналистика и закон". "Права человека". М. 1996.

Австрия:

Публикация разрешается только в тех случаях, когда существует непосредственная "связь с общественной жизнью". (Ст. 7 3-на о СМИ 1981 года.)

Франция.

Ни Гражданский кодекс, ни прецедентное право не определяют границ права на невмешательство в частную жизнь. Любая попытка определить рамки этого права будет иметь результатом либо слишком широкое, либо слишком узкое толкование. Вторжение в частную жизнь – это только гражданское правонарушение, тогда как клевета может быть и преступлением. Ни истинность, ни добросовестность, ни общественные интересы не обеспечивают защиты в суде.

Суды редко принимают решения о конфискации книги или тиража периодического издания ввиду значительного ущемления свободы печати, которой является собой данная мера. Однако суды отдают подобные распоряжения в экстремальных случаях, когда серьезно нарушено право на невмешательство в частную жизнь и конфискация является единственным возможным средством защиты этого права.

Россия.

Конституция РФ (ст. 23) признает право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Однако социальная функция прессы требует, чтобы журналист - при соблюдении определенных требований - имел право оглашать сведения, касающиеся частной жизни гражданина. Эти же условия закреплены и Законом "О СМИ". Все эти правила давно известны, но здесь есть определенная особенность. Например, предусмотрена законодательством и защита граждан от съемок "Скрытой камерой". Закон "О СМИ" (ст. 49) обязывает журналиста при получении информации от

граждан и должностных лиц ставить в известность о проведении аудио- и видеозаписи. Но делать отсюда вывод о безусловном запрете съемок "скрытой камерой" не следует. Напротив, ст. 50 определяет три варианта, когда приготовленные таким образом сообщения могут быть распространены в СМИ: если это нарушает права и свободы человека и гражданина; если это необходимо для защиты общественных интересов и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц; если демонстрация записи производится по решению суда.

5. Доступ к правительственной информации.

Австрия:

Право доступа к информации предоставлено не только журналистам, но и всем остальным гражданам. Более детально условия доступа к информации сформулированы в федеральных и провинциальных Законах о свободе массовой информации. Лицо, пытающееся получить информацию, может обратиться в Административный суд, если ему было отказано в ее предоставлении.

Франция:

Закон от 17 июля 1878 года предоставил право каждому иметь доступ к государственным документам, за некоторыми исключениями. Это восемь условий, в число которых входят: гос. тайна, национальная оборона, валютное и государственное кредитование и т.д. Специальная Комиссия по доступу к правительственным документам, *Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)*, исследует жалобы и трудности, связанные с доступом к информации. Ее ежегодный отчет – ценный источник информации о работе системы доступа. CADA публикует также большие исследования и монографии, включающие полезные советы по доступу к административным документам.

Чтобы оспорить решение государственного органа об отказе в доступе к информации, необходимо сначала узнать мнение CADA. В противном случае журналист может подать запрос в местный административный суд с тем, чтобы аннулировать отказ как незаконный. В этой области существует большой опыт применения прецедентного права. Это право не относится в основном к прессе, возможно из-за значительных задержек при сборе документов.

В соответствии с нормами законодательства о государственной гражданской службе все чиновники обязаны соблюдать служебную тайну. Они не имеют права распространять информацию о злоупотреблениях в правительстве. Тем не менее, статья 40 УК гласит, что любой государственный гражданский служащий, получивший в ходе исполнения своих служебных обязанностей информацию о преступлении, совершенном в его ведомстве, обязан проинформировать об этом генерального прокурора и передать ему все имеющиеся сведения.

Россия:

В России достаточно развито законодательство о защите информации. Его основные положения были впервые сформулированы в Указе Президента РФ "О дополнительных гарантиях права граждан на информацию" от 31.12.93. № 2334. Этот нормативный акт ввел в оборот принципы информационной открытости, которые составляют концептуальную основу Федерального Закона "Об информации, информатизации и защите информации" от 20.02.95. Этот закон запрещает относить к информации с ограниченным доступом некоторые сведения (перечень исчерпывающий).

И напротив, Закон РФ "О государственной тайне" от 21.07.93 содержит перечень сведений, которые могут объявляться государственной тайной. Положение "О порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной

власти", утвержденное постановлением правительства от 03.11.94, - сведения, которые не могут быть отнесены к категории "для служебного пользования".

6. Защита источников информации.

Австрия:

Статья 31 Закона о СМИ надежно защищает конфиденциальность журналистских источников. Издатели, редакторы, журналисты и другие работники органов информации, вызванные давать свидетельские показания в суд или орган административной власти, имеют право отказаться отвечать на вопросы, связанные с автором, поставщиком или источником информации, предоставленной в связи с их профессиональной деятельностью, а также с ее содержанием. Более того, Закон о СМИ запрещает надзор за телекоммуникационным оборудованием средств информации, кроме тех случаев, когда на это есть постановление суда, вынесенное в ходе расследования преступления, которое влечет наказание в виде тюремного заключения на срок не менее 10 лет.

Россия:

Правовые гарантии сохранения в тайне персональных данных информатора позволяют прессе получать от него порой сенсационные сообщения. Однако нельзя допустить, чтобы анонимность служила прикрытием для клеветы, фальсификации и других средств манипулирования общественным мнением, поэтому абсолютизация института защиты источника информации столь же вредна, как и его игнорирование. Исключение составляют случаи, когда требование раскрыть источник информации поступило от суда, причем в связи с находящимся в его производстве делом. Однако на практике правоохранительные органы нередко пренебрегают этой нормой закона.

Я рассмотрела только часть того количества вопросов, с которыми сталкиваются журналисты в своей работе. Считаю необходимым сделать

небольшие заключения по рассмотренным мною странам и, конечно же, России.

Австрия:

Гарантии свободы прессы были существенно расширены Законом о СМИ 1981 г. С тех пор как этот закон был признан конституционным, заметно продвинулся вперед жанр журналистского расследования, и можно с уверенностью сказать, что печать действительно стала "сторожевым псом" общества. Две важнейшие новации, введенные Законом о СМИ, - это, во-первых, либерализация стандартов доказательств в делах о клевете: теперь ответчик должен доказать только то, что он действовал профессионально (а не истинность собственного утверждения); и, во-вторых, - введение гарантий конфиденциальности журналистских источников, которые по действенности не уступают существующим в других европейских странах.

Самое слабое место австрийской печати – это чрезвычайно высокая концентрация собственности на ежедневные газеты. Малотиражные и средние газеты (некоторые из них - очень качественные) испытывают финансовые трудности. Правительство пыталось найти решение проблемы, предлагая поправки к антитрестовскому закону и предоставляя субсидии изданиям с неустойчивым финансовым положением, которые вносят свой вклад в формирование палитры политических взглядов. Сейчас трудно сказать, будут ли эти меры эффективными.

Франция:

Тогда как концентрация собственности на СМИ привела к ограничению плюрализма мнений, она не имела существенного влияния на качество серьезных репортажей.

Так как основной закон о печати значительно не изменился, повышение качества репортажей, очевидно, имеет другие причины. Они включают в себя: повышение конкуренции среди ежедневных изданий,

конкуренцию между печатными и электронными СМИ, высокие требования потребителей информации и лучшую подготовку журналистов. Возможность защиты на основании добросовестности в делах о клевете подвигает прессу на усиленную проверку материалов.

Ни со стороны правительства, ни со стороны самой прессы не поступало предложений о создании совета по делам прессы или какого-либо другого механизма саморегулирования прессы. Это можно объяснить тем, что существующая правовая система обеспечивает оказание достаточно эффективной и доступной юридической помощи в делах против прессы и ее представителей. К тому же судопроизводство здесь гораздо дешевле, чем, скажем, в США или Великобритании.

При решении вопроса о том, может ли какой-нибудь аспект французской системы регулирования отношений с участием прессы быть полезной моделью для других стран, надо учитывать множество различных факторов, иногда прямо не относящихся к прессе. *При этом главный вопрос – это те ценности и интересы, которые общество хочет защищать*¹⁶.

Думаю, что для нашей страны необходимо учесть все те вопросы, которые возникают и в других странах, но сначала необходимо сделать упор на главные вопросы и недоработки законодательства о СМИ.

Первое, это, конечно же, Конституция РФ и законодательство, здесь можно высказать некоторые предложения к совершенствованию:

- Конституция не содержит реализуемых механизмов привлечения власти к ответственности за нарушение прав граждан, но содержит целый ряд системных решений, позволяющих никому ни за что не отвечать.

¹⁶ Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии. Фонд защиты гласности. И. "Галерея" М. 2000г. с 25, 135, 211.

- КЗ о правительстве страны предоставил исполнительной власти право принимать решения “коллегiallyно”, что влечет за собой невозможность определить “виновного”. Мне кажется, все решения, носящие распорядительный характер, должна приниматься только персонально, с персональной же ответственностью за нарушение закона и последствия решений.
- УК предусматривает уголовное наказание за мелкую кражу, но не предусматривает ответственности за незаконное распоряжение бюджетными средствами.

Российское законодательство о СМИ изначально было проникнуто гуманистическими идеями свободы и социальной ответственности, прагматическим пониманием ценности соблюдения балансов интересов. Политическая практика по сей день пытается переварить его, превратив в инструмент, легко адаптируемый к потребностям сегодняшнего дня. Но одновременно со становлением духа и укоренением механизмов саморегулирования в вопросах журналистской этики - зреет реформа законодательства о СМИ.

Если говорить о системе выборов, то она тоже страдает. Например, выборы по партийным спискам – лишь инструмент развращения партий: никто не знает какие же партии в большинстве, а какие в оппозиции, никому не выгодно создавать коалицию большинства и принимать на себя ответственность, все делают вид, что они в меньшинстве и ни за что не отвечают.

Так же, если говорить о реформах, то необходимо организованно и экономически – выделить место для “свободных трибун” во всех подконтрольных государству СМИ и принять порядок всенародного обсуждения законопроектов (включая закон о государственном бюджете) перед их голосованием в Государственной Думе.

На весь период реформы государства и формирования новых демократических институтов в России необходимо гарантировать бюджетную поддержку всех СМИ, достаточную для того, чтобы журналисты не метались в поисках “хозяев”. Независимая “четвертая власть” может сыграть решающую роль в победе над коррупцией.

В самом начале исследования мы говорили о понимании термина “коррупция”, как об очень абстрактном и надуманном термине, при этом различая коррупцию на различных уровнях. При этом коррупция в средних и нижних эшелонах власти на протяжении последних лет сознательно допускается, что является с одной стороны – одним из скрытых механизмов реального управления, с другой – методом обеспечения собственной безопасности и несменяемости во власти с путем ослабления общества, его разложения. А уровень коррумпированности высшей власти в стране не позволяет всерьез говорить о решении властью каких-либо общегосударственных проблем. Это говорит о том, что система работает полностью против интересов граждан своей страны.

На примере СМИ можно рассмотреть обеспечение такой безопасности. Коррумпированность СМИ в этой системе коррупции заключается в том, что они втянуты в эту “большую коррупцию”, и как одна из ее ветвей. СМИ в сложившейся ситуации должны дружить с Верхушкой т.к. только тогда они получают достаточное финансирование и необходимую помощь. Как средство борьбы с этим можно предложить, чтобы государственные СМИ были отделены от исполнительной власти, и управление ими должно было бы осуществляться специальным ведомством, работающим под контролем наблюдательных советов, включающих представителей основных политических партий, общественных объединений, ветвей государственной власти. Что же касается частных СМИ, то не должно допускаться даже косвенное

управление ими со стороны органов госвласти, в том числе через представление каких-либо льгот и преимуществ, а также через владение пакетами акций СМИ непосредственно государством или предприятиями, часть акций которых принадлежит государству. Это должна быть по-настоящему "четвертая власть", независимая "власть".

Проблема коррупции не является отдельной от всей государственно-политической системы. Борьба против коррупции за обеспечение эффективности государства – суть и смысл всей конституционной системы и всей системы законодательства любого современного демократического государства.

В заключении хочу привести два высказывания, которые хотелось бы (если это было бы возможно) объединить.

Бровкин Н.В. (Американский университет г. Вашингтон) Итак, само государство было главным строителем коррупции, расширяя её по всем направлениям и охватывая все слои общества. Не было ли здесь политического умысла и такого расчета, что если мол, все коррумпированы и все используют служебное положение в целях личной наживы, то тогда никто и не будет протестовать, ибо у каждого рыльце в пушку. Если это так и было задумано, то можно говорить о новой модели государственного управления, где коррупция госаппарата является способом удержания власти. Коррупция выступает как рычаг государственной осознанной политики, где развращение и коррумпирование общества - есть часть политики, проводимой властью. Такого не было вообще в истории России со времен Ивана Грозного.¹⁷

¹⁷ По материалам конференции ИГП РАН. Выступление Бровкина Н.В. Американский университет г. Вашингтон.

Гегель писал: “Та доля государственной власти, которую приобрел для себя отдельный индивидуум, потеряна для власти всеобщего”.¹⁸

¹⁸ Гегель. Конституция Германии. Политические произведения. М., 1978. с.184.