



A FREE MEDIA RANKS ALONGSIDE AN INDEPENDENT JUDICIARY, AS ONE OF THE TWO POWERS THAT SHOULD NOT BE HELD ACCOUNTABLE TO POLITICIANS!

DETAILS

BOTH SERVE AS POTENT COUNTER FORCES TO CORRUPTION IN PUBLIC LIFE AND BOTH MUST RECEIVE SPECIAL PROTECTION.

C.M.
T. K. H. L. S. C. H.

NEWS

PRINCIPLES OF A FREE MEDIA
GOVERNMENT SHOULD EMBRACE A BASIC SET OF PRINCIPLES TO SHAPE APPROACH TO THE MEDIA



IN GENERAL THESE ARGUE AGAINST LEGISLATION AND RESTRICT

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Свободные средства массовой информации наравне с независимой судебной системой являются одной из двух ветвей власти, которые не подотчетны политикам. И та, и другая выступают в качестве серьезного противовеса коррупции в общественной жизни и обе нуждаются в специальной защите. В отличие от судей, государственных обвинителей и прокуроров, руководство частных средств массовой информации не назначается и не утверждается в высоких политических кабинетах. Без свободных средств массовой информации гражданское общество является неполноценным как из-за недостатка информации, так из-за неспособности вести общественную дискуссию.

ПРИНЦИПЫ СВОБОДНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Правительству следует придерживаться основных принципов при формировании подходов к средствам массовой информации. В целом эти принципы направлены против законодательного регулирования и ограничений в этой области¹.

Примером этого может служить Хартия свободной прессы, принятая журналистами 34 стран на Всемирной конференции «Голос свободы» по проблемам цензуры². Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали заявил, что «они [принципы Хартии] заслуживают поддержки всех, кто привержен делу продвижения и защиты демократических институтов». По его словам, хотя положения этого документа не являются обязательными, они определяют цели, «к достижению которых должны стремиться все страны».

В частности в Хартии говорится:

- Любая цензура, прямая или косвенная, неприемлема. В этой связи законы и практика, ограничивающие право средств массовой информации свободно собирать и распространять сведения, должны быть отменены, а органы местной и центральной власти не должны вмешиваться в содержание публикуемых или передаваемых сообщений, равно как и ограничивать доступ к источникам информации.
- Независимые органы печати, теле- и радиовещания должны иметь возможность свободно создаваться и функционировать во всех странах.
- Власти страны не должны подвергать органы информации никакой экономической или иной

дискриминации. В странах, где имеются правительственные органы информации, независимой прессе должен быть предоставлен такой же свободный доступ ко всем материалам и техническим средствам, необходимым для выпуска печатной продукции, а также теле- и радиовещания.

- Государство не должно ограничивать доступ к газетной бумаге, типографиям и системам распространения, каналам связи агентств новостей, частотам и оборудованию для теле- и радиовещания.
- Осуждаются все юридические, технические и тарифные правила органов контроля средств связи, затрудняющие распространение сведений и ограничивающие поток информации.
- Редакторы правительственных органов информации должны иметь право публиковать различные мнения. Это положение должно быть закреплено законом и практикой.
- Органы печати и вещания внутри страны должны иметь свободный доступ к внешним службам новостей и информации, а широкая публика должна пользоваться аналогичной свободой получения зарубежных публикаций, теле- и радиопередач.
- Границы страны должны быть открыты для иностранных журналистов. Никакие квоты не должны применяться, запросы о получении виз, пресс-удостоверений и иных документов должны удовлетворяться в кратчайший срок. Иностранному журналисту должна быть предоставлена свобода передвижения по стране, доступ к официальным и неофициальным источникам сведений, а также право свободного ввоза и вывоза всех необходимых профессиональных материалов и аппаратуры.
- Ограничения на вступление в журналистскую деятельность или занятие ею путем требования оформления лицензий или иных официальных свидетельств должны быть отменены.
- Журналисты подобно остальным гражданам должны пользоваться гарантией неприкосновенности личности и полной защитой со стороны закона. Журналисты, работающие в зонах военных действий, считаются гражданскими лицами и пользуются всеми правами и гарантиями, предоставленными остальному гражданскому населению³.

Свобода выражения мнения и свобода средств массовой информации являются одним из основных

прав человека и важной составляющей любого демократического общества. Свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации являются важным элементом свободного и открытого общества и подотчетной системы власти.

Государства-участники ОБСЕ провозгласили приверженность принципу свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации, подтвердив это в Заключительном акте Хельсинского совещания 1975 года. Это стало основополагающей концепцией для всех стран-участниц ОБСЕ и составной частью документов ОБСЕ, касающихся свободы выражения мнения с 1975 года и по сей день. В целях более четкого выполнения этих принципов свободы выражения мнения в 1997 году страны-участницы ОБСЕ приняли решение о создании уникальной должности – Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации⁴.

Представитель ОБСЕ по вопросам средств массовой информации выделил ряд вопросов, представляющих предмет озабоченности в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. Наиболее важным из них является «структурная цензура», т.е. косвенное давление на средства массовой информации со стороны политических и экономических структур, которые часто оказываются пережитками прошлого. «Структурная цензура» как и любая другая форма цензуры может погубить средства массовой информации. За пределами правительственных средств массовой информации СМИ являются автономными и в основном существуют за счет поддержки общества, которое ценит продукцию частных средств массовой информации и приобретает ее в печатном или электронном виде.

Важной предпосылкой существования любых средств массовой информации являются законодательные гарантии свободы выражения мнения, которые закреплены во многих конституциях.

НЕЗАВИСИМОСТЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Кто должен быть гарантом свободных средств массовой информации? Цензура в СМИ имеет разнообразные формы и возникает почти во всех странах. Лишь немногие страны имеют законодательные системы, которые гарантируют абсолютную свободу средств массовой информации.

Как показали слушания в Верховном суде США, в первой поправке к американской Конституции гарантируется существование общества, свободного от цензуры, настолько, насколько это вообще возможно в конкретном законодательном акте.

В конституции Малави свобода средств массовой информации провозглашается не единожды, а дважды следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения».

«Пресса имеет право свободно сообщать и публиковать информацию как в Малави, так и за ее пределами, а также пользоваться всеми необходимыми средствами для получения доступа к общественной информации»⁵.

Законы, провозглашающие свободу выражения мнения, нуждаются в поддержке судов для обеспечения их выполнения. Предпосылкой создания свободных средств массовой информации является таким образом такая юридическая система, которая независима от политического влияния и обладает прочной конституциональной юридической базой для поддержки концепции свободных средств массовой информации. Судьи могут действовать в соответствии со Статьей 19 Международной конвенции о гражданских и политических правах, в которой в частности говорится:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и их выражения; это право включает свободу искать, получать и распространять информацию и идеи независимо от границ, как устно, так и письменно или в печатном виде, в форме произведения искусства или любым другим способом, который он изберет».

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ ВЕЩАНИЕ

Некоторые утверждают, что государство не должно являться владельцем средств массовой информации. И тем не менее кое-кто высказывается против концепции общественного вещания.

Общественное вещание имеет три существенные характеристики. Его цели отличаются от тех, что диктует рынок; его цели – информировать, обучать и развлекать в рамках всех жанров; кроме всего прочего, оно является бесплатным для всех, как и подобает настоящей общественной службе вещания.

Рынки вещания демонстрируют свою ненадежность. Если отдать вещание всецело на волю рыночной стихии, появятся программы, которые не захочет смотреть и слушать даже наиболее всеядная часть аудитории. Если предоставить рынок самому себе, то его захлестнет волна насилия и

порнографии, чего не хочет большинство потребителей. Таким образом, ключевая роль государственной политики заключается в том, чтобы корректировать эти действия⁶.

Во многих странах правительство является крупнейшим владельцем средств массовой информации (часто ведущих телевизионных каналов или радиостанций), что подрывает саму концепцию средств массовой информации, по-настоящему независимых от влияния государства. Права журналистов в государственных средствах массовой информации и степень свободы, которой они обладают, иногда, но не всегда, определены и гарантированы законом. Отсутствие закона и регулирования в этой области может представлять прямую угрозу независимости СМИ.

Пожалуй, наилучшим примером этого является «Бритиш бродкастинг корпорейшн» (Би-би-си). Созданная по распоряжению главы исполнительной власти (по королевской грамоте) эта организация периодически заключает формальное соглашение с правительством, в котором определяются условия ее деятельности. Настоящее соглашение заключено на 10-летний период и не привязано к сроку действия мандата правительства. Организация финансируется за счет государственного сбора с телезрителей. В пункте 2.1 (самый первый существенный раздел) в частности говорится:

2.1 «Корпорация является независимой во всех вопросах, относящихся к содержанию ее программ и времени их трансляции или передачи, а также ведению дел».

Правительство неизменно соперничает с Би-би-си, управляющие которой стремятся защитить свою независимость в случае критики со стороны государства, даже несмотря на то, что они назначаются им. На их стороне серьезная общественная поддержка в защиту независимого вещательного органа.

Альтернативой этому является американская общественная вещательная система, которая существует на пожертвования членов, бюджетные ассигнования, гранты и средства, выделяемые неправительственными организациями и корпоративными спонсорами, а также на налоговые поступления на федеральном, региональном и местном уровнях. Пи-би-си, или «Паблик бродкастинг сервис», является телевизионным подразделением системы, а радиoproграммы транслируются через Эн-пи-эр («Нэшнл паблик рэдио»). Несмотря на общепринятый взгляд, что эта система финансируется в основном из государственного бюджета, средства из частных источников составляют 75 процентов ее бюджета⁸.

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ

Право частной собственности на средства массовой информации несет в себе опасность создания конгломератов средств массовой информации. Концентрация прав собственности на СМИ в руках нескольких лиц может заглушить голоса несогласных и создать угрозу демократии за счет манипуляции электоратом. Эта угроза указывает на необходимость существования эффективного и принципиального механизма регулирования для ограничения объединений и поглощений. Руководство стран должно обеспечить конкуренцию на рынке СМИ. Однако это непростая задача в условиях глобализации и в особенности в эру спутникового телевидения. Тем не менее с развитием Интернета возможности по передаче информации в определенной степени стали более демократичными. Но это может создать другие проблемы. И все же это означает, что сильные мира сего больше не обладают монополией на глобальную связь.

Соединенное Королевство является одной из стран, стремящихся способствовать дифференциации собственности. Здесь существуют запреты на создание медиа-холдингов местными органами власти, политическими организациями, религиозными организациями (регулирующие органы имеют право не применять это в отношении некоторых служб), общественно финансируемыми структурами, рекламными агентствами и органами, которые, по мнению регулирующих властей, уже обладают чрезмерным влиянием. Кроме того, существуют запреты на перекрестное право собственности на средства массовой информации, которые ограничивают рост медиа-компаний, работающих в области теле- и радиовещания и печатных средств массовой информации⁹.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА СОДЕРЖАНИЕ

Ограничения на общепринятые права, касающиеся свободы выражения мнения, относятся к правам и репутации частных лиц, вопросам национальной безопасности и запретам, направленным на защиту общественных интересов, существование которых может быть оправдано в разумных пределах в демократическом обществе (т.е. запрет на порнографию и педофилию).

В статье 10 Европейской конвенции по правам человека говорится следующее:

1. «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи

без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам в осуществлении лицензирования радиовещательных, телевизионных и кинематографических предприятий.

2. *«Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

Несмотря на то, что многие журналисты сочли бы такие ограничения разумными, почти все они согласились бы с тем, что они должны толковаться в очень узком смысле. Иски о защите чести и достоинства могут стать инструментом устрашения или даже лишения свободы и разорения журналистов и владельцев медиа-компаний. Еще хуже то, что те же самые законы могут быть использованы для того, чтобы заставить политических оппонентов, критикующих существующий режим, замолчать, лишить их средств к существованию и отправить за решетку.

Юридическая и нормативная база должна обеспечивать эффективную защиту невиновных и не должна предусматривать введение ограничений, которые могут привести к отказу от публикации средствами массовой информации материалов лишь по той причине, что они могут нанести ущерб общественной репутации официальных лиц. Такие меры только бы подрывали свободу выражения мнения. В решении Европейского суда по правам человека говорится, что политический деятель «неизбежно и сознательно соглашается с тем, что каждое его слово и действие будет подвергаться тщательному изучению со стороны журналистов и общественности, и должен проявлять большую терпимость»¹⁰. Законы должны проводить четкую грань между непредумышленными и намеренными, злоумышленными ошибками в сообщениях, а также способствовать скорейшему опубликованию извинений в том случае, если порочащий материал был выпущен ненамеренно.

БРЕМЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПРАВДЫ, ОПАСНОСТЬ ЕЕ ОБНАРОДОВАНИЯ

В последние годы ряд стран принял законодательство, предусматривающее серьезное наказание для журналистов за публикацию статей, которые могут рассматриваться как порочащие высокопоставленных чиновников. Иногда эти законы не проводят разграничения между достоверными и недостоверными сообщениями. Иными словами, тот факт, что журналист достоверно сообщил о неблагоприятных деяниях правительственных чиновников, не будет рассматриваться судом в качестве аргумента защиты в тех случаях, когда применяются законы о защите чести и достоинства. Эти законы по сути являются формой устрашения и цензуры, которые, в частности, дают преимущества коррумпированным чиновникам. С этой точки зрения законы о защите чести и достоинства должны попадать в категорию закона о клевете. Более яркие примеры этого можно найти во французском и немецком законодательствах.

Во Франции подзащитный может подавать ходатайство о защите правды, добросовестности и конфиденциальности. Правда является абсолютным оправданием за исключением уголовных или гражданских дел, где применяются нормы права, охраняющие неприкосновенность личной жизни, а также в том случае, если дело ведется уже более 10 лет или на него распространяются положения об амнистии, реабилитации, сроке давности или положительное решение по апелляции. В случае невозможности установления истины, подзащитные могут представить доказательства добросовестности, например, свидетельства того, что они считали заявление соответствующим действительности, а также ссылки на установленные сроки, желание информировать общественность, использование слова «якобы» или то обстоятельство, что данное заявление было сделано другим источником.

В Германии эти нормы также хорошо сбалансированы. Немецкие средства массовой информации обладают конституционным правом на свободное выражение мнения, что ограничивает возможности привлечения их к суду по искам о клевете, а, кроме того, размер компенсаций по делам о диффамации меньше, чем в США или других странах, таких как Великобритания.

В немецком законе о преступной диффамации различаются три вида подобных действий: оскорбление, клевета и злоумышленная диффамация. Оскорбление – это действия, очерняющие честь истца и порочащие репутацию жертвы в глазах общественности. Клеветнические заявления передаются через третьи лица и принижают его достоинство в глазах добропорядочных членов общества. Злоумышленная диффамация оз-

начает намеренное и умышленное распространение ложной информации, которая либо дискредитирует человека, либо наносит ему вред.

Существуют следующие виды юридической защиты по делам о гражданской и криминальной диффамации: истина, законные общественные интересы и комментарии и критические взгляды. Несмотря на то, что истина является хорошим средством защиты, она не всегда может обеспечить полноценную защиту. Законные общественные интересы – это средства защиты, которые применяются исключительно в случае изложения обстоятельств дела. Немецкие суды настроены благосклонно в отношении ходатайств о защите, когда на карту поставлены общественные интересы. Кроме того, особое внимание уделяется исправлению допущенных в печати ошибок за счет публикации опровержений или извинений, в то время как выплата компенсаций рассматривается в качестве второстепенной меры.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы и средств массовой информации также указал на проблему неверного применения правительственными чиновниками законов о защите от клеветы и диффамации, что часто приводит к закрытию независимых и особенно оппозиционных средств массовой информации. Использование клеветы и диффамации может негативно сказаться на корректирующей функции средств массовой информации в отношении важнейших правительственных или деловых решений и оказать пагубное влияние на журналистские расследования дел о коррупции.

Часто в некоторых странах с переходной экономикой журналисты, пишущие о незаконных действиях государственных органов, подвергаются давлению с целью раскрытия их источников информации, то есть тех лиц внутри системы, которые предоставляют такие сведения. Это указывает на важность Рекомендации Р (2000) Комитета министров Совета Европы, в которой говорится, что журналисты имеют право не раскрывать свои источники информации.

ВЛИЯНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА ЧЕРЕЗ РАЗМЕЩЕНИЕ ИЛИ НЕРАЗМЕЩЕНИЕ РЕКЛАМЫ

Во многих странах доходы от рекламы для поддержки средств массовой информации невелики. В результате этого СМИ не получают достаточного финансирования и попадают в опасную зависимость от доходов от рекламы. Основные рекламодатели (среди которых главным, как правило, является правительство) осуществляют жесткий контроль за содержанием материалов. Кроме того, политические и

деловые структуры располагают довольно большими возможностями для подкупа журналистов (которые, как правило, получают небольшое жалование) с тем, чтобы они публиковали статьи, отвечающие их политическим и деловым интересам. В таких ситуациях средства массовой информации часто не могут выполнять контролирующие функции.

Необходимы четкие правила, регулирующие размещение рекламы, финансируемой из госбюджета.

КОНТРОЛЬ ЗА ПРЕССОЙ ПОСРЕДСТВОМ РЕГИСТРАЦИИ ГАЗЕТ И ЖУРНАЛИСТОВ

В некоторых странах лицензирование газетной деятельности используется в качестве средства контроля за прессой. Единственным законным основанием для введения лицензирования является необходимость убедиться в том, что у газеты имеется зарегистрированный адрес, где при нарушении ее владельцами закона могут быть произведены судебные действия.

Требования по лицензированию деятельности журналистов могут принимать различные формы и часто являются средством устрашения. В некоторых странах правительства пытаются регулировать процесс лицензирования средств массовой информации и их работников напрямую, в то время как в других местах могут существовать профсоюзы работников СМИ, которые стремятся навязать своим членам ограничительную практику работы. Лицензирование не отвечает общественным интересам, и не существует какой-либо веской причины для его существования. Меры по ликвидации лицензирования в области СМИ должны распространяться и на иностранных корреспондентов, которые должны иметь такой же доступ к информации и такие же возможности по осуществлению своей деятельности, что и местные журналисты.

ЦЕНзуРА И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Любое ограничение на деятельность СМИ должно соответствовать упомянутой выше Европейской конвенции по правам человека.

Важным аспектом, связанным с ограничением свободы СМИ, является то, что такие ограничения должны быть предметом общественной дискуссии и интерпретироваться полностью независимым судебным органом, состоящим из лиц, чья честность и репутация не вызывают сомнений.

Однако, во многих странах с нарождающейся демократией у средств массовой информации имеется ограниченный опыт и большой соблазн избежать

ответственности. Юридическая система, которая по сути должна создавать все условия для ответственной деятельности СМИ, на самом деле может оказать негативное влияние на развитие демократии. В одной из стран, идущей по пути демократического развития, наблюдатели на выборах пришли к выводу, что средства массовой информации и их экстравагантные репортажи представляют огромную угрозу для избирательного процесса¹¹.

Советы по прессе могут создаваться как самими СМИ с целью саморегулирования, так и государством. При этом они должны стать открытой площадкой для обсуждения претензий к деятельности СМИ со стороны общественности, осуждения СМИ за безответственную работу и влияния (до определенной степени) на их деятельность. Необходимо, однако, отметить, что опыт работы таких советов по прессе не очень внушительный, и поэтому не стоит ожидать от них слишком многого.

Советы по прессе должны быть независимы и находиться под руководством лиц, которые заслужили всеобщее уважение, благодаря отсутствию связей с какой-либо партией и своей честности. Эти органы не должны обладать полномочиями на осуществление каких-либо юридических санкций, поскольку в этом случае они могут превратиться в цензоров. Тем не менее, они должны обладать авторитетом и высокими моральными качествами, чтобы их заключения имели вес. Было бы полезным признать необходимость публикации органом СМИ, к которому имеются претензии, полного, без каких-либо сокращений отчета о результатах проведенного советом по прессе расследования в том случае, если были подтверждены выдвинутые против этого органа претензии.

Существует очень тонкая грань между ответственной и безответственной журналистикой. Время и место являются важными факторами, влияющими на принятие окончательного решения. Действительно, сила морального воздействия совета по прессе – более эффективный инструмент обеспечения ответственной работы СМИ, чем предоставление правительству и суду широких полномочий по ограничению их деятельностью.

Заявления о безответственности СМИ часто приводят к призывам о необходимости разработки таких законов и механизмов, которые бы гарантировали существование свободных средств массовой информации лишь в «разумных» пределах. Опыт показывает, что термин «разумные» весьма субъективен и что его принятие в этом контексте может стать первым шагом по скользкой дорожке, ведущей к разнообразным формам цензуры.

Самым надежным и наиболее эффективным механизмом, гарантирующим свободу СМИ в демократи-

ческом обществе, является такой механизм, при котором СМИ имеют полномочия самим принимать хорошо продуманные решения. Предоставление свободы издательствам и журналистам несет для них дополнительную нагрузку в форме принятия непростых решений в отношении общественной ответственности. Однако традиции и культура свободных средств массовой информации формируются через ответственные решения руководителей СМИ и их журналистов, а также последовательную поддержку со стороны судебной власти. Эта культура, кроме всего прочего, является самым важным гарантом свободы СМИ и их способности выполнять функцию контроля за деятельностью государственных чиновников. Традиции же позволяют СМИ жестко действовать при изучении деятельности тех, кто облечен доверием общества¹².

Культура средств массовой информации, как видно сегодня на примере многих демократических государств, предполагает, что СМИ должны «беспокоить благополучных» (государственных чиновников) для того, чтобы «заступить за неблагополучных» (общество в целом).

Нет никаких сомнений в том, что иногда это может приводить к безответственности СМИ. Это цена, которую неизбежно приходится платить. Независимая и мудрая судебная власть и эффективный совет по прессе могут оказать содействие в борьбе с перегибами в такие периоды времени. Тем не менее, общество должно быть готово к тому, чтобы заплатить определенную цену за свободу средств массовой информации. Пожалуй, стоит принять на вооружение хотя бы основную мораль, если не буквально все из сказанного председателем Комиссии по рассмотрению претензий к деятельности средств массовой информации Великобритании лордом Маккрегером из Дурриса:

«Свободное общество, ожидающее ответственного поведения свободной прессы, должно быть терпимо к »часто шокирующей« безответственности как к цене, которую приходится платить за свободу, поскольку пресса, которая свободна, чтобы быть ответственной, должна также быть и свободной, чтобы быть безответственной»¹³.

КОДЕКСЫ ЧЕСТИ ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ

Примером принятия журналистами определенной ответственности и введения профессиональных стандартов, предусматривающих обязательные этические нормы, может служить решение Синдиката словацких журналистов о принятии следующих требований к своим членам¹⁴.

I. Журналист и общество

Журналист будет предпринимать все необходимые действия для обеспечения общества достоверной, точной, проверенной, полной и профессиональной информацией. Достоверность информации предполагает, что факты, на которых она основывается, представляются самым объективным образом в действительном контексте без каких-либо искажений или утаивания обстоятельств, используя надлежащим образом творческие способности журналиста. Если какие-либо факты не могут быть проверены, необходимо указать на это. Журналист может свободно выражать личное мнение или мнение группы в рамках плюралистического контекста идей при условии, что он не нарушает гражданских прав другого лица или группы лиц и не представляет угрозы моральным устоям общества. В то же время он должен уважать требование о свободном обмене мнениями и свободном потоке информации. Он всегда с уважением относится к правилам хорошего тона и выбору уместных средств выражения мнений.

Он имеет право и моральные обязательства отказаться от публикации такой информации, если выяснится, что она не соответствует действительности, является полуправдой (искажена), спекуляцией, неполной или имеющей коммерческую направленность (так называемая «скрытая реклама»).

Если журналист опубликовал не соответствующую действительности информацию, информацию, которая является полуправдой (искажена), спекуляцией или неполной, он должен исправить ошибку, опубликовав поправку или отзыв. Поправка должна быть опубликована приблизительно в таком же графическом исполнении и в том же месте, что и информация, которая подлежит исправлению. Ответная заметка автора первоначальной информации не должна сопровождаться поступившим на нее отзывом с тем, чтобы одна из сторон не получила постоянного преимущества.

Бездоказательные обвинения, злоупотребление доверием, профессией или средствами массовой информации в личных интересах или интересах группы, фальсификация документов, искажение фактов, любая ложь или умышленное утаивание информации о нарушении закона и общественной морали рассматриваются журналистом как серьезнейший профессиональный проступок.

II. Журналист и объект его интересов

Журналист несет ответственность за все свои публикации. Журналист не имеет морального права вмешиваться в личную жизнь любого гражданина, за исключением тех случаев, когда данное лицо нарушает закон или совершает общественный проступок.

В целях соблюдения объективности при подготовке и осуществлении своей деятельности журналист предпринимает шаги к тому, чтобы дать возможность высказаться всем заинтересованным сторонам.

III. Журналист и источники информации

Журналист имеет неотъемлемое право свободного доступа ко всем источникам информации.

Журналист обязан незамедлительно уведомить источник информации о своих намерениях как автора.

При сборе информации он не должен прибегать к давлению.

Не разрешается использовать недолжным образом события или заявления, свидетелем которых он стал, или полученные им документы.

Журналист обязан обеспечивать конфиденциальность своих источников информации до тех пор, пока они или же суд не освободят его от этой обязанности.

IV. Журналист и редакционная коллегия или издатель

Журналист имеет право на такой трудовой договор, который обеспечивает его материальные потребности и защищает его профессиональную честь.

Он имеет право отвергнуть какое-либо давление, оказываемое на него с целью заставить его действовать против своих убеждений. Он подчиняется распоряжениям только своего руководства в соответствии с трудовым договором.

Журналист имеет право на защиту со стороны своего непосредственного начальника или издателя с использованием всех законных и имеющихся в их распоряжении средств, в том числе защиту его права на использование псевдонима. Журналист не должен продвигать частные или субъективные интересы ради собственной выгоды, и он не подписывает коммерческие или платные объявления своим именем.

Члены редакционной коллегии информируются редакционной коллегией или коллегией издателя

по каждому решению, имеющему важное значение для деятельности указанных сотрудников.

V. Журналист и его коллеги

Журналист не может публиковать материал другого человека под своим именем или инициалами.

Он не может цитировать другую публикацию, не указав при этом источник.

Он не может предложить свой материал для публикации одновременно нескольким изданиям.

Он не может вмешиваться в содержание материала без согласия автора.

Он не должен влиять на авторитет и способности своих коллег; в ходе коллективной работы он должен уважать их потребности и взгляды.

VI. Журналист и общественные интересы

Журналист должен уважать конституционное государственное устройство, его демократические институты, существующие законы и общепринятые принципы морали в обществе.

Журналист не должен пропагандировать захватнические войны, насилие и агрессию как средство урегулирования международных конфликтов, политическую, гражданскую, расовую, национальную, религиозную и другие формы нетерпимости. Журналист с уважением относится к другим государствам и нациям, а также их демократическим традициям.

Во многих странах журналистам необходимы навыки составления отчетов о проведении расследований и знание международных стандартов¹⁵.

РАССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА

Расследовательская журналистика является одним из ключевых инструментов, с помощью которого общественность может раскрывать факты коррупции. Расследовательская журналистика – это трудное и иногда рискованное занятие, но оно требует поддержки. В расследовательской журналистике существует ряд правил, которые необходимо соблюдать во имя профессионализма. Например, «Болгарская коалиция 2000» рекомендовала 11 правил для следующего поколения журналистов¹⁶:

- *Всегда перепроверяйте информацию как минимум в двух независимых источниках.*

- *Определяйте структуры/лица, чьи интересы могут быть затронуты в результате вашего расследования.*
- *Проконсультируйтесь с адвокатом, особенно при расследовании, связанном с документированными материалами.*
- *Избегайте персональных определений в своих статьях.*
- *Используйте псевдоним, когда без этого нельзя обойтись.*
- *Всегда критически относитесь к любой информации, полученной от полиции, неуполномоченных официальных лиц или жертв.*
- *Никогда не торопитесь публиковать результаты расследования, не проверив сперва свою информацию.*
- *При расследовании дела желательно проконсультироваться с официальными лицами в Министерстве внутренних дел или судебной системе.*
- *Всегда пытайтесь записать интервью на магнитофон, в том числе интервью по телефону.*
- *Используемые вами методы расследования должны всегда быть законны.*
- *Платите налоги. (Неуплаченные налоги могут быть использованы как средство давления на журналистов с тем, чтобы заставить их отказаться от создания материалов, критикующих власть).*

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Вудро Вильсон однажды изрек фразу, ставшую знаменитой: «Правительство никогда не являлось источником свободы. Источником свободы всегда были его подданные». Для своего функционирования гражданскому обществу требуется минимум гарантий свободы собраний и свободы слова.

В последнее время лица, принимающие политические решения, осознали, что молодые демократические институты в переходный период очень хрупки и что рыночные силы сами по себе не могут обеспечить социальное и экономическое равенство без уравновешивающего участия в процессе принятия решений гражданского общества.

Ответственные неправительственные организации (НПО) обеспечивают демократический и контролируемый ход этих процессов. Однако, правда и то, что для многих НПО не характерно ни то, ни другое. Действительно, многие из них создаются с единственной целью получения средств от доноров для собственных нужд основателей НПО. В настоящее время ведется работа по принятию кодексов поведения и транспа-

рентной отчетности НПО для того, чтобы соответствовать этим требованиям. Однако, главной движущей силой реформы НПО должно быть признание того, что гражданское общество не может требовать более высоких стандартов в общественной деятельности, чем те, которым сами НПО готовы соответствовать.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Гражданское общество включает опыт и сеть структур, которые необходимы для решения вопросов, представляющих всеобщий интерес, в том числе по проблемам коррупции. И у него есть свой интерес в этом. По большей части в коррупцию вовлечены две стороны: правительство и частный сектор. Как правило, гражданское общество является главной жертвой. При распределении властных полномочий от центра в регионы возможности для коррупции перемещаются вниз по вертикали, вовлекая новых игроков, которые находятся в более тесном контакте с гражданским обществом. Это означает, что возможности гражданского общества по наблюдению за действиями официальных властей и противодействию им усиливаются по мере сокращения дистанции и роста осведомленности по проблемам на местном уровне. При выполнении этой функции ряд НПО ведет систематический обзор средств массовой информации и их сообщений¹⁷.

Все большее значение придается той роли, которую гражданское общество может играть в привлечении общественных лидеров для работы в комитетах по надзору и усилению «горизонтальной подотчетности», которая является основной составляющей системы национального единства.

Одним из примеров этого, который уже приводился ранее, является работа 40 человек в качестве общественных наблюдателей за деятельностью антикоррупционного агентства в Гонконге. Другим примером может служить Подразделение по предотвращению коррупции (ППК), где эту функцию выполняет НПО по поручению Управления уполномоченного по правам человека на Филиппинах в целях содействия борьбе со взяточничеством и коррупцией¹⁸.

В ряде стран и муниципальных образований была введена практика «открытого составления бюджета»¹⁹ (вместе с упрощенным доступом к информации), и многие НПО в настоящее время ведут мониторинг закупок для государственных нужд и хода избирательных кампаний.

В любой национальной стратегии должна отводиться отдельная роль профессиональной компетентности. Коррупция и некомпетентность среди адвокатов, врачей и инженеров наносят обществу значительный урон. Представители этих профессий должны предпринять твердые шаги по наведению порядка в своих собственных рядах или же позволить это сделать государственным органам. Конечно, существуют претензии по соблюдению законности со стороны органов, осуществляющих контроль за юридической профессией (некоторые адвокаты попадают в поле зрения правительства благодаря своим клиентам). Таким образом, существуют все основания считать, что юридические общества и ассоциации юристов не нуждаются в дополнительных стимулах, чтобы соблюдать стандарты своей профессии, разумеется при условии, что они имеют право заниматься этой деятельностью²⁰.

Между правительством, гражданским обществом или источниками капитала существует трехсторонняя связь. Коррупция может возникнуть во всех или в любом из этих трех элементов. Таким образом, ни одна из сторон не может практически или теоретически решить проблему коррупции отдельно от других. По всей видимости, также невозможно эффективно решить этот вопрос без участия всех трех сторон.

Следовательно, правительство может создать юридическую и нормативную основу, которая обеспечит необходимое пространство для функционирования гражданского общества. Эта основа должна включать свободу выражения мнений, свободу собраний, свободу создания неправительственных структур. Законы, регулирующие формальное учреждение НПО и их налоговый статус, будут претерпевать серьезные изменения, но они должны быть понятны и доступны, отвечать международным нормам и не создавать ненужных ограничений или препятствий. Государственные чиновники, занимающиеся вопросами аккредитации, должны четко понимать, что закон необходимо применять беспристрастно, без перегибов. В этом контексте любое требование по регистрации может быть самым лучшим образом удовлетворено в том случае, если соответствующие решения будут приниматься судом или другим независимым органом.

СНОСКИ

- 1 Тексты законов разных стран о средствах массовой информации в электронном виде находятся по адресу: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Конференция состоялась в Лондоне 16-18 января 1987 года под эгидой Международной федерации газетных издателей (ФИЭЖ), Международного института прессы, Межамериканской ассоциации прессы, Североамериканской национальной ассоциации радиовещания и Международной федерации периодической печати
- 3 Хартия свободы печати: <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации следит за развитием средств массовой информации в странах-участницах ОБСЕ и издает предписания о нарушениях свободы выражения мнения. В 1997 году страны-участницы создали Управление представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации в Вене для наблюдения за состоянием свободы выражения мнения как одного из основополагающих прав человека и основной элемент демократического общества. Под эгидой Постоянного совета Представитель, который не наделен юридическими функциями, выполняет задачи по мониторингу соответствующих событий в области средств массовой информации, обеспечению полного соблюдения принципов и обязательств ОБСЕ, а также выдаче соответствующих предупреждений. В качестве одного из важных элементов человеческого измерения Представитель ОБСЕ имеет право на сбор информации, свободное передвижение и общение с лицами и представителями учреждений без предварительного согласования. Желательно, чтобы они или она докладывали о результатах своей работы Постоянному совету ОБСЕ (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)
- 5 Статьи 35 и 36: <http://www.sdn.org.mw/constitution/chapter4.html#36>
- 6 См. «Будущее связи: общественное вещание», дискуссионный документ, Эндрю Грэм, Баллиол колледж, Оксфорд (2000) (http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html)
- 7 Тексты документов находятся по адресу: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Корпорация общественного вещания: наиболее часто задаваемые вопросы по общественному вещанию http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 Более подробную информацию можно найти в отчете о результатах работы сектора связи в Великобритании <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 Решение Европейского суда по правам человека по делу «Лингенс против правительства Австрии» (1986) 8 E.H.R. 407
- 11 Выборы в Гане: Отчет группы наблюдателей Содружества, Секретариат Содружества, Лондон, 1991.
- 12 Кодексы чести различных стран мира, собранные воедино Международной журналистской сетью, можно найти по адресу: http://www.ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 Цитируется www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 Международная журналистская сеть, кодексы чести: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&Cld=8352&CldLang=1
- 15 Всемирный банк время от времени проводит курсы обучения для журналистов, занимающихся расследовательской деятельностью. Более крупномасштабная программа, предусматривающая обучение в США, осуществляется Международным центром журналистов, часто в сотрудничестве с местными ассоциациями журналистов: <http://www.icij.org>
- 16 «Средства массовой информации против коррупции», София, 2000, стр. 44-47, на болгарском языке.
- 17 Пособие по мониторингу средств массовой информации находится по адресу www.media-diversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Информацию по проекту «Международный бюджет» можно найти по адресу: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 Информацию по проекту «Международный бюджет» можно найти по адресу: <http://www.internationalbudget.org/faq> и «Вкус успеха: примеры бюджетной работы НПО (2000)»: <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; материалы по России находятся по адресу: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Общим решением могло бы стать участие юристов в расследовании и вынесении решений по жалобам с правом апеллирования к суду по существу дисциплинарных мер. Ряд стран настаивает на том, что юридические структуры должны иметь в своем составе небольшое число лиц, не являющихся представителями юридической профессии с тем, чтобы повысить общественное доверие к дисциплинарным процедурам.

