



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ**

ОТЗЫВ

**на проект «Концепции взаимодействия судов Республики
Казахстан со средствами массовой информации»**

**Чижков Сергей Львович,
к.полит.наук, ст.н.с. Института философии РАН,
исп. директор РОО «Гильдия судебных репортеров**

Апрель 2015

ОТЗЫВ

на проект «Концепции взаимодействия судов Республики Казахстан со средствами массовой информации»

Текст проекта «Концепции взаимодействия судов Республики Казахстан со средствами массовой информации» (далее – Концепция) состоит из преамбулы и четырех разделов.

В преамбуле говорится, что данная Концепция будет определять «принципы, цели, задачи и основные направления совершенствования взаимодействия судов Республики Казахстан со средствами массовой информации». В ней также говорится, что Концепция «исходит из необходимости качественной и всесторонней информационной поддержки, объективного и профессионального освещения судебной деятельности и ставит целями эффективное взаимодействие судов со СМИ в интересах правосудия, повышение уровня доверия населения к суду, преодоление правового нигилизма и повышение уровня юридической культуры граждан».

Как мы видим, в преамбуле взаимодействие судов и СМИ видится по преимуществу в рамках логики всесторонней информационной поддержки судов со стороны СМИ. Не только в преамбуле, но и далее в тексте Концепции средства массовой информации будут рассматриваться по большей части как средство или как инструмент реализации информационной политики судебной власти, а не как самостоятельный и крайне важный институт гражданского общества, имеющий свою собственную миссию в общественной и политической жизни, институт, с которым надо строить по возможности равноправные отношения с учетом свободы СМИ.

I.

Первый раздел «Анализ текущей ситуации» рассматривает сложившуюся ситуацию с обеспечением информационной поддержки судебной деятельности. Отмечается, что судебная система проводит целенаправленную политику по повышению открытости судов

и утверждается, что «по многим параметрам сегодня казахстанские суды демонстрируют беспрецедентную открытость, гораздо большую, чем у западной судебной системы»¹.

Результатом этой открытости стал рост числа публикаций о деятельности судебных органов в республиканских и региональных масс-медиа. При этом подчеркивается, что «выстроено конструктивное взаимодействие с редакциями СМИ. Реализуются совместные проекты по подготовке телевизионных программ, документальных фильмов, видеороликов, ток-шоу, информационно-новостных сюжетов, статей».

В данном разделе также отмечается, что сотрудничество со СМИ не приобрело еще системного характера, публикации в СМИ носят лишь информативный характер. Критике подвергается также позиция местных судов и их руководителей, которые избегают контактов с представителями СМИ, «не всегда своевременно и адекватно реагируют на конструктивную критику» со стороны СМИ, не доводят до общественности информацию об устранении негативных явлений, а также с опозданием реагируют на необоснованную и тенденциозную критику работы судов.

В результате «у определенной части населения складывается и укрепляется мнение о непрозрачности судебных решений, широкой возможности для коррупции в судах, вынесения незаконных и несправедливых приговоров». Такое мнение о судах активно продвигают «тенденциозно настроенные» представители юридической общественности и ангажированные общественные деятели.

Проведенный в Первом разделе Концепции «анализ текущей ситуации» показывает, что информационное пространство рассматривается в данной Концепции не как пространство формирования общественного мнения и демократического субъекта посредством свободной общественной дискуссии, а лишь как область влияния на граждан, доведения до аудитории информации, которая должна быть «объективной», но может быть и «тенденциозной» и ей необходимо противостоять.

При таком подходе СМИ выступают лишь эффективным инструментом реализации информационной политики в «интересах правосудия», а граница, отделяющая предоставление судебной информации от вмешательства в работу СМИ оказывается очень подвижной.

¹ Следует отметить, что понятие «западная судебная система» крайне неудачно по своей сути. Даже в рамках одной правовой семьи информационные политики судов разных стран могут расходиться весьма значительно.

II.

Второй раздел «Принципы, цели и задачи Концепции» содержит ряд важных для понимания существа информационной политики судебной системы положений. Не все они, как нам представляется, согласуются с принципами гласности и открытости правосудия и свободой СМИ.

Так среди «Основных принципов Концепции», изложенных во втором разделе, п. 1, мы встречаем принцип «невмешательства СМИ в осуществление правосудия». Поскольку ни СМИ, ни журналисты по определению не являются процессуальными фигурами (кроме, естественно, случаев, где они могут быть истцами или ответчиками по конкретному делу), то вероятнее всего под вмешательством здесь понимается публикация в СМИ, где отстаивается «односторонняя» или намеренно «предвзятая» позиция относительно существа дела, которое слушается или будет слушаться в суде. Такие ситуации действительно возникают сплошь и рядом, более того существуют откровенно заказные публикации и даже целенаправленные информационные кампании в прессе. Однако ни какие публикации не должны и не могут повлиять на осуществлении правосудия, поскольку «Кодекс судейской этики», утвержденный постановлением V Съезда судей Республики Казахстан от 18 ноября 2009 года в ст. 2 четко устанавливает:

«Судья должен принимать решение в соответствии с законом и совестью...

Судья обязан быть беспристрастным. Общественное мнение, критика деятельности судьи в СМИ не должны влиять на законность и обоснованность его решений»².

Данное положение, соответственно, регулирует и то, как судья должен относиться не только к публикациям, но и внепроцессуальным обращениям граждан, журналистов, депутатов и различных организаций³. Таким образом, способность принимать решения, невзирая на различные публикации, мнения и обращения, – **это составная и неотъемлемая часть профессионализма судьи.**

² Аналогичная норма содержится и в российском «Кодексе судейской этики», утвержденном VIII Всероссийским съездом судей РФ 19 декабря 2012 года. Ст. 8, п. 3 Кодекса гласит: «Судья должен осуществлять профессиональную деятельность в строгом соответствии с законом, опираясь на внутреннее убеждение и не поддаваясь влиянию кого бы то ни было. Публичное обсуждение деятельности судьи, критические высказывания в его адрес не должны влиять на законность и обоснованность выносимого им решения».

³ В Российской Федерации Федеральный закон №262-ФЗ от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» содержит норму о том, что «информация о внепроцессуальных обращениях, поступивших судьям по делам, находящимся в их производстве, либо председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или председателю судебной коллегии по делам, находящимся в производстве суда, включая содержание внепроцессуальных обращений и сведения об их субъектах» подлежит обязательному размещению на сайте суда (ст. 14, п. 2, пп. «и»).

Еще одно положение, которое вызывает настороженность и вопросы – это положение п. 3 Второго раздела, в котором излагаются «Основные задачи Концепции», что таковыми в частности: с одной стороны «повышение качества информационных материалов о деятельности судебной системы с акцентом на раскрытие природы судопроизводства, широкое привлечение к данной работе сотрудников СМИ, с учетом их обучения специфике работы с судебной информацией», с другой, «повышение прозрачности работы судебного корпуса по всем вопросам за исключением судопроизводства». Последняя формулировка либо неудачная, либо не верная. К ее анализу мы вернемся ниже.

III.

Третий раздел, озаглавленный «Меры по реализации Концепции» описывает шесть основных направлений работы:

1) Выстраивание эффективной системы работы по взаимодействию со СМИ с учетом действующего законодательства и обеспечения доверия населения к судам, включение в эту работу представителей судебного корпуса.

Среди мер, предложенных в данном разделе Концепции, следует отметить в качестве продуктивной идею введения на уровне регионов института судьи-координатора по работе со СМИ, а на республиканском уровне – института официальных представителей судебной системы. Судьи, занимающие эти должности, становятся спикерами от судебной системы. Идея удачная хотя бы потому, что давать разъяснения по принятым судебным решениям должен все-таки судья, а не пресс-секретарь

2) Повышение качества информационных материалов о деятельности судебной системы с акцентом на раскрытие природы судопроизводства, широкое привлечение к данной работе сотрудников СМИ, с учетом их обучения специфике работы с судебной информацией.

В этой части Концепции содержатся следующие идеи или направления:

- организация специальных пресс-центров в областных судах, в которые будет передаваться аудио- и видеосигнал из залов судебных заседаний, а по завершении рассмотрения дела соответствующие материалы могут быть переданы в заинтересованные СМИ;

- привлечение журналистов к имиджевым проектам по работе судов;

- подготовка и обучение пулов журналистов для Верховного и региональных судов с возможностью предоставления им «эксклюзивной информации по работе судов»

Если первую идею следует оценить высоко, и даже очень высоко, то две последние вызывают определенную настороженность и даже отторжение. Что касается имиджевых проектов, то встает вопрос о том, могут ли суды реализовывать такие проекты в принципе и должны ли в них участвовать судебные журналисты, поскольку имиджевые проекты – это одна из разновидностей рекламы. Вопрос об эксклюзивной информации тоже не так прост, как может показаться на первый взгляд. Суды могут проводить обучение журналистов в самых разнообразных формах, но при этом не должны выделять какие-то группы журналистов, которым они предоставляют информацию, в то время как другим данная информация не предоставляется или даже скрывается от них. И идея имиджевых проектов и идея предоставления эксклюзивной информации для «подготовленных», а по сути «приближенных» журналистов, на наш взгляд не согласуется с идеей правосудия, с требованием информационной открытости судебной системы и базовыми этическими принципами судебной деятельности. Далеко не все проемы и методы, которые хорошо работают на информационных рынках, допустимы при реализации информационной политики судебной системы.

Понятие «эксклюзивной информации» и предложенный порядок ее предоставления может иметь дискриминационный смысл и дискриминационную практику. И еще следует отметить, что идея о предоставлении эксклюзивной информации одним, а соответственно не предоставление ее другим может нарушать не только принцип транспарентности правосудия, но и п.2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., поскольку может создавать предпосылки для вмешательства публичной власти в свободу получать и распространять информацию.

3) Обучение сотрудников судебной [системы]⁴ навыкам взаимодействия со СМИ, организация работы по обеспечению обратной связи с журналистами и населением по материалам в СМИ о деятельности судов, в том числе имеющим критический характер.

Ключевая идея этого направления состоит в подготовке судей и сотрудников пресс-служб к эффективному общению с работниками масс-медиа. К тренингам предполагается подключить как отечественных журналистов и сотрудников неправительственных организаций, так зарубежных экспертов.

⁴ В тексте Концепции это слово пропущено.

4). Создание постоянных и доступных коммуникационных каналов своевременного доведения до широких слоев населения достоверной информации о деятельности судов и основных принципов правового государства.

Основной упор данное направление деятельности будет делать на сотрудничество со специализированными изданиями и программами.

5). Повышение прозрачности работы судебного корпуса по всем вопросам за исключением судопроизводства.

Данное направление предполагает сделать прозрачными как вопросы отбора кандидатов на судейские должности, так и информацию о прохождении службы действующими судьями, в том числе и с размещением на сайтах судов сведений о доходах судей.

Однако, и на этот момент мы уже обращали внимание выше, не понятно, почему вопросы судопроизводства не могут быть «прозрачными»? Либо это какая-то ошибка в формулировке идеи, либо это попытка ограничения открытости судопроизводства, что явно противоречит линии судебной системы Казахстана на максимальную информационную открытость.

В рамках уголовного судопроизводства досудебное производство и первая стадия (подготовительная стадия) собственно судебного производства могут проходить в режиме полной информационной закрытости, но собственно судебное разбирательство проводится гласно и открыто за исключением случаев, специально оговоренных в национальном и международном праве.

В рамках гражданского судопроизводства само судебное разбирательство также проводится гласно и открыто. Национальное законодательство может устанавливать довольно широкий круг гражданских споров, которые рассматриваются в режиме закрытых заседаний. Тайна совещательной комнаты также исключает какую-либо прозрачность. Однако это никак не отменяет принципа гласности и открытости судопроизводства. Этот принцип закреплен в национальном законодательстве Республики Казахстан, в частности в ст.19 ГПК и в ст.29 УПК, при этом дополнительные разъяснения принципа гласности в уголовном судопроизводстве содержатся в Нормативном Постановлении ВС Республики Казахстан №25 от 6 декабря 2002 года⁵. Пределы

⁵ В п. 3 Нормативного постановления Верховного суда РК от 6 декабря 2002 года №25 «О соблюдении принципа гласности судопроизводства по уголовным делам» разъясняется: «Под гласностью судопроизводства следует понимать не только проведение открытого судебного разбирательства, но и обеспечение участия в нем сторон, возможности присутствия иных лиц, не участвующих в деле.

гласности на досудебных стадиях производства по уголовному делу определяет прокурор⁶. Что касается принципа гласности судопроизводства по гражданским делам, то он специально разъясняется в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 28 октября 2005 года № 5 «О соблюдении принципа гласности судебного разбирательства по гражданским делам»⁷.

б). Выстраивание и проведение политики по формированию у общественности объективной оценки деятельности судебной системы.

В рамках этого направления Концепция предполагает особый акцент «сделать на развитие взаимовыгодного сотрудничества со СМИ в освещении судебной тематики». Содержание и параметры это взаимной выгоды не разъясняются.

IV.

Четвертый раздел, озаглавленный «Ожидаемые результаты реализации Концепции», описывает ряд позитивных последствий, среди которых рост доверия граждан к судебной системе и более успешное отправление правосудия.

Гласность предполагает доступность участников процесса ко всем материалам дела, в том числе полученным в ходе оперативно-розыскных мероприятий, к указаниям прокурора, данным в ходе досудебного расследования (за исключением случаев, предусмотренных законом). Кроме того, в этот принцип включается публичное провозглашение судебного решения, извещение и ознакомление сторон с поступившими жалобами других участников процесса, осведомленность о времени и месте рассмотрения дела в суде любой инстанции, создание единой базы данных вступивших в законную силу приговоров и постановлений судов и свободный доступ к ним, доступность информации об исполнении судебных актов.»

⁶ В п. 4 Нормативного постановления Верховного суда РК от 6 декабря 2002 года №25 «О соблюдении принципа гласности судопроизводства по уголовным делам» сказано: «Пределы гласности на досудебных стадиях производства по делу в соответствии со статьей 201 УПК определяет прокурор, а в судебном заседании – суд».

⁷ П. 1 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 28 октября 2005 года № 5 «О соблюдении принципа гласности судебного разбирательства по гражданским делам» разъясняет: «Принцип гласности судебного разбирательства, закрепленный в статье 19 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее - ГПК), означает, что разбирательство гражданских дел во всех судах осуществляется открыто с обеспечением свободного доступа в зал заседаний всех граждан, в том числе, представителей средств массовой информации, от начала до конца во всех стадиях гражданского процесса (в судах первой, апелляционной, кассационной, надзорной инстанций), их право лично воспринимать все происходящее в зале судебного заседания, а также по своему усмотрению делать письменные заметки, осуществлять стенографирование или производить аудиозапись. Гласность также предусматривает с соблюдением условий, указанных в законе, трансляцию судебного заседания, производство кино-фотосъемки и видеозаписи» при этом п.3 данного Нормативного постановления вносит очень важное дополнение: «Под гласностью судебного разбирательства следует понимать не только проведение открытого судебного разбирательства дела, но и открытость, прозрачность и доступность судебных процедур, т.е. публичное объявление судебного решения, ознакомление сторон с поступившими жалобами других участников процесса, извещение о времени и месте рассмотрения дела в суде вышестоящей инстанции, свободный доступ к базе данных вступивших в законную силу решений, возможность получения информации об исполнении судебных актов».

Общая оценка проекта Концепции

Предоставленный проект Концепции содержит как ряд важных идей и проектов, так и определенные недостатки, которые могут приводить с нашей точки зрения к нарушению свободы СМИ, а также прав и свобод журналистов на получение и распространение информации.

В Концепции реализуется «активистская» модель взаимодействия судебной системы и СМИ, а именно: судебная система не просто проводит политику информационной открытости, в равной степени предоставляя информацию всем заинтересованным в ее получении лицам на основе закона, при этом ни как не определяя характер дальнейшего использования этой информации, а сама становится активным «игроком» на информационном поле, привлекая СМИ в качестве партнера или даже и вовсе обходясь без партнерства⁸.

Такая модель может оказывать дополнительное позитивное влияние на формирование правосознания граждан, правовую их осведомленность, повысить авторитет и уважение судебной власти, уровень доверия к ней, без которого нормальное функционирование демократии не возможно. Но такая модель хранит в себе и определенные опасности, связанные как с возможностью вмешательства публичной власти и ее представителей в деятельность СМИ.

Данной Концепции не удалось полностью избежать этих опасностей.

Рекомендации

В принципе следовало бы разделить данную Концепцию по ее содержанию на две: на Концепцию информационной политики судебной системы, где вообще был бы сформулирован и реализован принцип информационной открытости судебной системы вне зависимости от того, кто является потребителем судебной информации, и на Концепцию собственно взаимодействия со СМИ, где бы четко был проведен принцип свободы и независимости СМИ как потребителя судебной информации, так и участника совместных информационных проектов.

⁸ Такая модель отчасти была реализована в российской Концепции информационной политики судебной системы, принятой Постановлением Совета судей РФ №60 от 16 ноября 2001 года, но практически все спорные положения этой Концепции были дезавуированы принятием Федерального закона №262-ФЗ от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Суммируя замечания, изложенные и обоснованные в тексте настоящего Отзыва, считаем необходимым внести как минимум следующую правку в текст Концепции:

1. Четко прописать, что свобода и независимость СМИ будет гарантирована, и при этом описать механизмы обеспечения свободы и независимости СМИ при реализации проектов, инициированных судами и осуществляемых с участием судов и их представителей.
2. Прописать то, как будут обеспечены равные права всех СМИ, независимо от их участия или неучастия в описанных в Концепции направлениях сотрудничества.
3. Удалить из Концепции принцип «невмешательства СМИ в осуществление правосудия» как избыточный, но при этом могущий стать основанием дискриминационных мер в отношении СМИ.
4. Удалить из Концепции положение о реализации «имиджевых проектов» с привлечением журналистов.
5. Удалить из Концепции положение о предоставлении «эксклюзивной информации» отдельным группам журналистов.
6. Удалить, переформулировать или надлежащим образом разъяснить какой смысл вкладывается в такую меру как «Повышение прозрачности работы судебного корпуса по всем вопросам за исключением судопроизводства» в части именно «исключения судопроизводства»

Чижков Сергей Львович,

к.полит.наук, ст.н.с. Института философии РАН,

исп. директор РОО «Гильдия судебных репортеров»