

СОДЕЙСТВИЕ ДОСТУПУ ЖУРНАЛИСТОВ К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ И ДРУГИХ СТРАНАХ БЫВШЕГО СССР

© 2006 А.Г. Рухтер

Московский государственный университет

Право на информацию. Право на информацию является одним из “новых” прав человека и гражданина, появившихся лишь в послевоенный период в странах Западной Европы, в США и некоторых других государствах. Правда, в качестве страны, где это право возникло на территории Европы (в 1766 году), приводят Швецию, но следующие два столетия этот пример не был повторен. Для азиатских стран возможным образцом регулирования доступа к информации мог бы служить опыт работы комиссии мудрецов в Китае эпохи династии Танг (618–907 гг. до н. э.). Эта комиссия протоколировала все действия руководителей государства, включая императора, и была обязана подвергать эти действия и решения сомнению и критике.

В своем современном понимании право на информацию (и его составляющая — право на доступ к информации) было сформулировано западными философами и политологами, которые объясняли его необходимость следующими важными обстоятельствами¹. Во-первых, право на информацию вытекает из священного в любом демократическом государстве права, основы основ демократии — права на свободные выборы. Свое основное демократическое право граждане реализуют раз в два-три года путем голосования, после чего избранные представители народа управляют делами государства. Для того чтобы избирательное право осуществлялось действительно свободно, осознанно и демократично, у гражданина до голосования должен сформироваться определенный кругозор, помогающий выбрать нужного именно ему и обществу в целом кандидата. Для осознанности своего выбора избиратель нуждается в достоверной информации о кандидатах, скажем информации

о результатах их прежней работы в институтах государства.

Второй аргумент связан со следующим умозаключением. Принято считать, что таинственность и засекреченность работы органов власти, порядка принятия тех или иных решений вызывает подозрительность людей в отношении государственных органов и чиновников всех уровней. Недоверие общества затрудняет реализацию этих решений, лишает государство возможности рассчитывать на сознательность граждан. Следовательно, в интересах самих властей быть максимально открытыми для общества.

Третий посыл заключается в том, что подавляющая часть информации, право на доступ к которой должен быть у граждан, — это информация государственная. То есть информация, собранная и созданная различными государственными органами, начиная от органов регистрации рождения, брака, водительских прав и кончая национальными службами безопасности. Такая информация не просто создана этими органами, она собрана ими на деньги налогоплательщиков. Государственные учреждения не занимаются информационным либо любым иным бизнесом, а лишь тратят деньги, получаемые из бюджета, который, как известно, формируется в основном за счет средств налогоплательщиков. Следовательно, информация не должна принадлежать архиву министерства или мэрии, информация принадлежит всем, поскольку ни министр, ни мэр не платили за нее из собственного кармана. Они не вправе эту информацию приватизировать, присваивать, продавать, обменивать и т. д. Стало быть, если в конечном итоге за сбор и хранение информации платят все граждане, то они вправе знать, на что собственно потрачены их деньги. При этом следует принципиально различать государственную (общественную) информацию и информацию, составляющую охраняемую законом коммерческую тайну, а также тайну персо-

¹ Подробнее об их аргументах, см., напр., Dennis, Everette E., John C. Merrill. *Media Debates. Great Issues for the Digital Age*. 3rd ed. Belmont, 2002. P. 56–66.

нальных данных, для сбора которых бюджетные средства не тратились.

Толчком в изменении отношения к вопросам права на информацию повсеместно считается принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1946 году резолюции № 59 (I) “О созыве Международной конференции по свободе информации” [8, 2], в которой сказано, что “свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединенные Нации себя посвятили”. Однако лишь немногие исследователи пошли дальше этого заявления и обнаружили, что под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал вовсе не обязанность государственных органов предоставлять информацию гражданам, но “право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения” во имя мира и мирового прогресса. Основным же принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН “является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений” [5].

Тем не менее, движение за свободу информации увенчалось успехом, и право на получение информации было закреплено в законодательстве США (1966 г.), затем Австралии и Новой Зеландии (в 1982 г.), Канады (1983 г.). Темпы национального законотворчества в сфере доступа к информации поражают: если в начале 1992 года во всем мире было только 12 законов о свободе доступа к информации, то к 1999 году их было 32, а в декабре 2003 года – уже 52 [9, 48]. Важно также отметить, что вопросы широкого доступа к информации касаются не только поиска и получения документов и другой информации, но и посещения мероприятий и заседаний государственных органов, таких как судебные и законодательные. По данным на 2004 год, конституции примерно 40 государств мира содержали нормы о праве на информацию, хранящуюся в органах государственной власти и условиях доступа к ней [1, 9].

В Европе толчком к принятию подобных законов стала Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 25 ноября 1981 г. относительно доступа к информации, находящейся в распо-

ряжении государственных ведомств (№ R (81) 19). В 2002 году тем же органом был принят новый акт – Рекомендация относительно доступа к официальным документам (№ R (2002) 2)².

Появление этих относительно недавних специальных рекомендаций, на наш взгляд, вызвано тем, что основополагающий документ Совета Европы – Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года – не содержит прямого указания на право доступа к официальной информации. Не случайно Европейский суд по правам человека в своих постановлениях по жалобам на ограничение доступа к информации еще ни разу не указал, что у стран-участниц Конвенции есть обязанность предоставлять информацию из государственных источников, если они хотят сохранить ее в тайне³. Норму статьи 10 указанной Конвенции (“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.”), таким образом, следует понимать как право получать информацию *вообще*, например, знакомиться с разнообразными мнениями, а не как право произвольно требовать от государства те или иные документы.

Такое понимание права на доступ к информации получило определяющее значение для всех европейских стран бывшего СССР, являющихся (кроме Белоруссии) государствами-участниками этой международной региональной организации. Отсутствие прямого указания на обязанность государств предоставлять гражданам информацию в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, других международных соглашениях и конвенциях следует назвать одной из важных причин того, что в постсоветских странах посчитали достаточным предоставить свободу средствам массовой информации получать ответ на запрос информации и установить обязанность государственных органов ее предоставлять.

Доступ к информации для журналистов или для всех? При формулировании права на доступ к информации (то есть возможности ознакомления с ней, обуславливающее возможность ее использования) возникает вопрос: кому органы власти должны предоставлять хранящуюся у них

² См. перевод этих и других рекомендаций Совета Европы на сайте Института проблем информационного права (Москва): http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/index.htm

³ См., напр., постановления Европейского суда по правам человека по делам “Leander против Швеции” (1987), “Gaskin против Соединенного Королевства” (1989), “Guerra против Италии” (1998), “Sirbu и др. против Молдавии” (2004).

информацию? Всем лицам либо, прежде всего, журналистам, с тем чтобы последние, в свою очередь, распространяли общественно важную информацию через СМИ? Если пресса — это “сторожевой пес” (популярный в западных демократиях образ), то он и должен “обходить все окрестности”, остальные же пусть ему доверятся. Возникшая серьезная дилемма не нашла единообразного разрешения в мире.

Законодательство США говорит о том, что право на доступ к информации есть у каждого, у журналистов нет дополнительных прав для ее получения. В Западной Европе право каждого гражданина на доступ к информации гарантируют конституции Австрии (ст. 20), Голландии (ст. 110), Испании (ст. 105), Швеции (Закон “О свободе прессы”, являющийся частью конституции), и других стран.

В других странах, напротив, закон говорит о привилегированном праве журналистов и редакций средств массовой информации на запрос и получение информации из государственных источников. Примером здесь могут служить положения законодательства о СМИ Мальты (статья 47 части 248 свода законов), Кипра (ст. 7 закона о прессе), а также законы земель ФРГ [8, 6–7]. Именно через СМИ жители этих стран во многом осуществляют свое право на поиск и получение информации. Для понимания причин такой дихотомии следует принять во внимание точку зрения проф. Ю. М. Батурина, которая заключается в следующем: “В странах с богатыми демократическими традициями право доступа к информации предоставляется в первую очередь гражданину, а затем уже средствам массовой информации, политическим партиям, деловым кругам и т. д. Напротив, при тех или иных ограничениях демократии вопрос о свободе информации подменяется лозунгом свободы прессы. Утверждается, что достаточно принять Закон о печати, и тем самым обеспечивается право граждан на получение информации” [2, 14]. Приведенные выше примеры не подтверждают причинно-следственной связи между правом гражданина на информацию и традицией демократии в западных государствах, но тем больший интерес представляет приоритет гражданина или СМИ в получении информации, зафиксированный в постсоветских странах.

Общей здесь тенденцией является практически повсеместное утверждение прав на поиск и получение информации. Конституции девяти стран: Азербайджана (ст. 50), Армении (ст. 24), Белоруссии (ст. 34), Казахстана (ст. 20), Литвы (ст. 25), Молдавии (ст. 34), России (ст. 29), Украины (ст. 34) и Узбекистана (ст. 29) гарантируют *каждому* право на поиск и получение информа-

ции. В семи случаях Конституции содержат указание на то, что для всеобщего доступа должна быть открыта информация, касающаяся вопросов жизни и здоровья людей, охраны окружающей среды⁴. Конституции шести рассматриваемых стран прямо не гарантируют всем лицам право на поиск информации, однако предоставляют право получать (собирать) и распространять (или даже только получать) информацию (Латвия, ст. 100; Эстония, ст. 44; Грузия, ст. 24; Киргизия, ст. 16; Таджикистан, ст. 30; Туркменистан, ст. 26). В зависимости от интерпретации слова “получать” эти положения, будучи рассмотренными в совокупности с правами, предусмотренными национальными законами о средствах массовой информации, могут быть истолкованы таким образом, что право на поиск информации до известной степени ограничено специальными правами для СМИ [3].

Ряд государств — Азербайджан, Армения, Киргизия, Латвия, Молдавия, Таджикистан, Узбекистан, Украина и Эстония — имеют отдельные законы о гарантиях и свободе доступа к информации. К этой группе стран следует отнести также Грузию, где положения о доступе к информации выделены в особую часть Общего административного кодекса, и Литву, где они входят в Закон “Об общественной информации”. Но и принятие законов о доступе к информации в указанных выше одиннадцати государствах зачастую не устраняет препятствий свободному потоку информации.

Некоторые из законов о доступе к информации являются скорее общими законами в области информационной политики, а не законодательством, в котором бы четко излагались право и процедура доступа к информации. В Киргизии, при формальном предоставлении гарантии доступа граждан к информации, не дается легитимный список исключений, а также не отражена процедура обжалования. В Узбекистане закон “О принципах и гарантиях свободы информации” предусматривает такие исключения, как защита “нравственных ценностей общества, духовного, культурного и научного потенциала”. В некоторых из этих законов преобладают скорее запреты, нежели разрешение получать информацию.

Граждане признаются, что не знакомы с таким законом, а государственные служащие — что им не хватает ресурсов для оперативной и действенной обработки запросов. Например, Закон

⁴ Речь здесь идет о конституциях Азербайджана (ст. 29), Белоруссии (ст. 34), Грузии (ст. 37), Казахстана (ст. 31), Молдавии (ст. 37), России (ст. 42) и Украины (ст. 50).

о доступе к информации был принят молдавским парламентом в 2000 году, однако первые иски были поданы в 2003 году. Как заявил председатель НПО “Acces – Info” Василе Спинеи, по состоянию на начало 2006 года было подано около 40 судебных исков, несмотря на то, что в Молдавии было отмечено значительно больше случаев ограничения свободного доступа к официальной информации. По его словам, сравнительно небольшое число судебных дел о доступе к информации объясняется “отсутствием времени и... смелости” со стороны граждан. Статистика показывает, что на практике в постсоветских государствах удовлетворяется 15-20 процентов информационных запросов. Как следствие, многие считают акты о доступе к информации “мертвым” законодательством⁵.

Заметим, что в большинстве этих государств законодательство о доступе к информации было принято позже законов о СМИ. В результате в разных законах (об информации и о СМИ) возникли во многом совпадающие по своему содержанию нормы. Несмотря на то, что с правовой точки зрения необходимость сохранения привилегий для прессы с принятием общих законов о доступе к информации выглядит сомнительной, на наш взгляд, в переходный период, до практической реализации механизмов доступа всех граждан к информации в полной мере, ее следует сохранить⁶.

Что касается специальных правил и процедур, регулирующих право доступа к информации, в некоторых рассматриваемых странах эти правила были включены лишь в законы о СМИ⁷ наряду с общими положениями о признании особых прав журналистов на поиск и получение информации.

По последнему пути, когда журналист имеет фактически больше прав в доступе к общественным информационным ресурсам, чем рядовой гражданин, пошло и российское законодательство. В российском Законе о СМИ, в статье 38 (“Право на получение информации”) сказано: “... граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации досто-

верных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц”. Другими словами, граждане “имеют право”, но – через средства массовой информации. Конечно, учитывая специфику самого закона, можно сделать вывод о том, что такая опосредованность права на получение информации вытекает из природы регулируемых собственно Законом о СМИ отношений. То есть, в случае регулирования иным законом информационных, а не как в нем – массово-информационных отношений, его нормы прямо соответствовали бы конституционной свободе получения информации⁸. Так или иначе, но в отсутствие закона о доступе граждан к информации Закон о СМИ фактически предоставляет журналистским коллективам права, которых нет у остальных граждан. При этом у граждан сохраняется право на получение информации, представляющей общественный интерес, но на практике отсутствует соответствующая процедура.

Нельзя не заметить, что данное особое право не может не предполагать и вытекающей из него обязанности СМИ: предоставлять обществу достоверные сведения о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Если журналисты в отличие от других граждан получают информацию о повседневной деятельности, к примеру, городской управы, то почему нельзя обязать их использовать такую привилегию во благо горожан и публиковать в своих газетах все отчеты о заседаниях управы? По аналогии, военнослужащий имеет право носить оружие, и это предоставляет ему больше прав по сравнению с другими. Но это право предполагает и обязанность в определенных ситуациях применять оружие. Или, например, депутат Государственной Думы имеет привилегии, пользуется депутатской неприкосновенностью. Но, с другой стороны, ему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью. Практически любое право, которое выделяет одну группу лиц по сравнению с другими, влечет за собой определенные ответственность и обязанности.

⁵ Пресса под прессом политики. Свобода СМИ: ситуация в Беларуси, Молдове и Украине. Акт 19. Лондон, 2003. С. 70, 71. См. тж. сообщение эксперта Центра экстремальной журналистики Мария Прапорщик от 21.02.2006 г. (www.cjes.ru). Схожий вывод в отношении Грузии делают и авторы доклада Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia. Washington, 2005. P. 145.

⁶ Такие привилегии для прессы были отменены только в Грузии и отчасти в Армении, что же касается Эстонии, то там закон о СМИ не принимался.

⁷ В Киргизии и Узбекистане – в законы о защите профессиональной деятельности журналиста.

⁸ Такой вывод можно сделать, основываясь и на том, что следом в Законе о СМИ идет статья 39, которая детализирует процедуру реализации права редакции на получение информации о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Это дает дополнительные аргументы в пользу того, что право на доступ к информации следует предоставить всем гражданам. Сторонники другой точки зрения считают, что если все граждане получают право требовать и получать любую информацию, то органы власти будут заняты только тем, что будут отвечать на их запросы. Кроме того, существуют ситуации, когда всем желающим просто невозможно предоставить доступ к информации (например, допускать в определенные учреждения), но можно сделать исключение для их представителей – журналистов. В качестве примера обычно приводят ситуации с исправительными и лечебными заведениями: так, если появляются сведения о том, что в тюрьме нарушаются санитарные нормы, то пропустить в тюрьму всех желающих проверить, как обстоит дело на самом деле, невозможно, разрешат войти только журналистам. Речь может идти и о других ситуациях, например, когда в тесный зал заседаний того или иного органа власти можно допустить только представителей прессы.

Запрос на получение информации. Проведенное автором исследование показало, что специальная процедура ответа на запрос редакции сформулирована в законах о СМИ лишь четырех государств на постсоветском пространстве: Азербайджана (ст. 8), Белоруссии (ст. 32), Казахстана (ст. 18) и России (ст. 39).

Рассмотрим ее особенности на примере России. Здесь отношения по доступу журналистов к информации, находящейся в ведении государства, регламентированы в Законе о СМИ, в Законе “Об информации, информатизации и защите информации”, а также рядом иных нормативно-правовых актов. В них установлена процедура подачи запроса и получения редакцией информации. Рассмотрим теперь сам алгоритм действий журналиста, запрашивающего информацию из государственных информационных ресурсов (см. схему).

Первый этап этого алгоритма – подача запроса. По Закону о СМИ, запрос подается либо в устной, либо в письменной форме, но практика показывает, что к устным запросам серьезно не относятся и на них не отвечают. Более того, некоторые фазы алгоритма (уведомление об отсрочке или отказе) возможны лишь при условии *письменного* запроса на получение информации.

Итак, запрос направляется редакцией, что предполагает необходимость его оформления на бланке, с соответствующими подписями и печатью. В запросе не обязательно указывать, для чего именно средству массовой информации понадобились те или иные сведения. В свою очередь, адресаты запроса не должны ставить вероятность и полноту ответа в зависимость от возможного

использования предоставляемых ими сведений.

Запрос подается на имя либо руководителя государственного органа, организации, общественного объединения, либо в пресс-службу этого органа или организации.

На запрос обязаны ответить в течение семи дней. Редакция может получить уведомление об отсрочке в предоставлении информации. Такое уведомление должно быть направлено редакции в трехдневный срок с указанием причин отсрочки, нового срока предоставления запрашиваемой информации (причем, законом этот срок не ограничен) и фамилии ответственного лица.

Редакции могут отказать в предоставлении информации. Отказ должен быть только письменным и обязательно мотивированным. Уведомление об отказе также должно вручаться в трехдневный срок, причем в таком уведомлении должна быть ссылка на конкретные положения того или иного закона, на основании которого эти сведения не предоставляют. Если нельзя предоставить всю запрашиваемую информацию, но возможно предоставить ее часть, то орган, получивший запрос, должен отделить секретную часть от несекретной и направить вторую в редакцию.

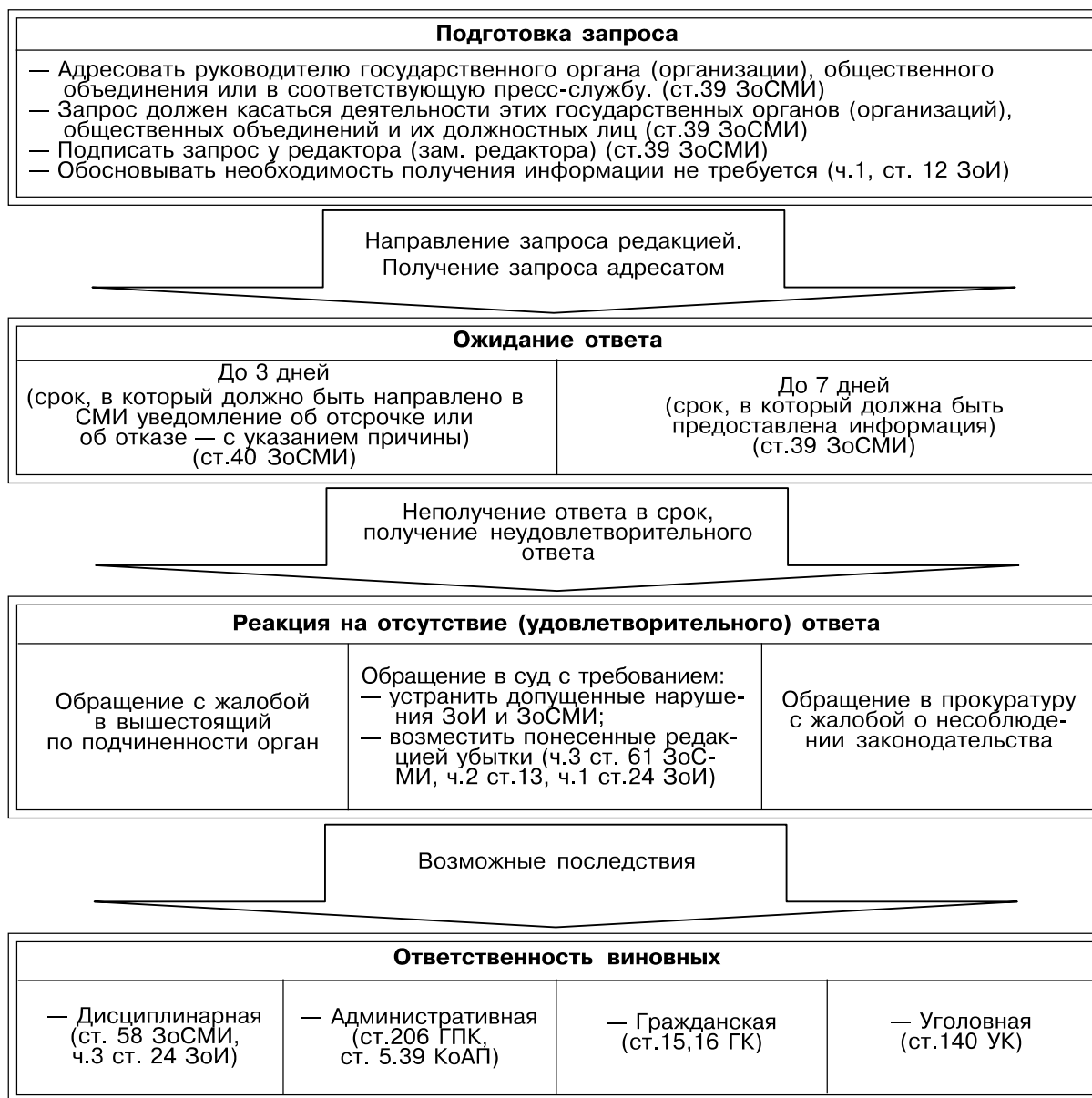
Наконец, и это встречается достаточно часто, редакции могут вообще не ответить. Отсутствие ответа необходимо рассматривать как неправомерный отказ в предоставлении информации, который возможно обжаловать.

Обжалование возможно, если редакция, запросившая информацию, не согласна с любой из четырех реакций чиновника: он не отвечает, дает неполную или искаженную информацию, необоснованно просит об отсрочке или же необоснованно отказывается в предоставлении информации. В каждом из этих случаев редакция может обратиться в вышестоящий по подчиненности орган, если же это не помогает, то СМИ вправе обратиться в суд.

В суде заявитель должен сам доказать факт действий (решений) или бездействия⁹, в результате которых нарушены права граждан (читателей, радиослушателей, телезрителей) на получение информации (через СМИ). Однако случаи, когда журналист добивался через суд получения информации, можно крайне редко. Даже если, в конечном итоге, суд признает правоту редакции, он будет рассматривать дело в течение нескольких месяцев. В своем решении он, скорее всего, лишь обяжет чиновников предоставить искомую информацию. Таким образом, это произойдет,

⁹ Под бездействием понимается и неисполнение в установленные сроки и в определенном порядке обязанностей, возложенных на соответствующий орган.

Алгоритм получения информации по письменному запросу редакции



Примечания:

- ГК — Гражданский кодекс РФ
 ГПК — Гражданский процессуальный кодекс РФ
 ЗоИ — Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»
 ЗоСМИ — Закон РФ «О средствах массовой информации»
 КоАП — Кодекс РФ об административных правонарушениях
 УК — Уголовный кодекс РФ

когда редакция, потратив значительное время, силы и средства на получение информации через суд, скорее всего уже не будет заинтересована в ней. При этом не исключено, что чиновник, обжалуя решение суда, вновь откажется предоставить редакции информацию, вследствие чего еще несколько месяцев уйдет на рассмотрение кассации. При этом чиновник, скорее всего, никакой ответственности, кроме дисциплинарной, не понесет, отделавшись, например, выговором.

Редакция может заявить в суде, что из-за отсутствия возможности опубликовать искомую информацию издание (программа) упустило выгоду (не получило запланированные доходы). В случае, если редакция докажет факт реальных убытков или упущенной выгоды, возможно их возмещение виновным государственным органом или его должностным лицом (ст. 15 и 16 ГК РФ). Теоретически это доказать можно, но практически оказывается довольно сложно.

Представляется, что наиболее разумным выходом из ситуации нарушения процедуры ответа на запросы редакций стала бы система четких административных наказаний, которая была бы записана в законе и на практике карала за конкретные нарушения норм о праве на получение информации. Такая система была введена в 2002 году Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП) и предусматривает ответственность за непредоставление информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации. Наказанием служит административный штраф на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 5.39)¹⁰. К сожалению, наши попытки обнаружить практику применения этой нормы не увенчались успехом.

За сокрытие или искажение информации предусмотрено наказание в Уголовном кодексе РФ. Статья 237 УК РФ предусматривает лише-

ние свободы на срок до пяти лет за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды. С нормой этой статьи соотносятся обязанности Правительства РФ, специально уполномоченных природоохранительных органов, органов субъектов федерации и местного самоуправления обеспечивать население необходимой экологической информацией¹¹ и другие акты. Ее диспозиция, однако, ограничена: к ней отнесены сведения о природных, техногенных или иных процессах, которые могут при неблагоприятном развитии событий или отсутствии надлежащих мер контроля и регулирования реально вызвать губительные последствия для человека и окружающей среды. Для наказания, во-первых, необходимо доказать прямой умысел, когда лицо осознает как свою обязанность сообщить информацию, не искажая ее, так и реальную необходимость сообщения информации для дальнейшего воздействия на ход событий и их последствия, в том числе предотвращения и уменьшения вреда здоровью людей и окружающей среде. Доказать это, как правило, очень сложно. Причем, если угрозу для жизни можно определить с большой долей очевидности, то опасность для здоровья доказать не менее сложно, чем собственно прямой умысел.

Во-вторых, в подобном преступлении можно обвинить только лица, характер деятельности которых *обязывает* их направить соответствующую информацию для всеобщего сведения. Максимальное наказание предусмотрено только в случае, когда очевиден результат преступления чиновника: причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия (к примеру, гибель людей). Поэтому, хотя статья существует, автору неизвестны случаи ее применения.

Статья 140 УК РФ карает штрафом в размере до 500 минимальных размеров оплаты труда за отказ в предоставлении гражданину информации. Однако в статье говорится не просто об отказе гражданину в предоставлении информации, а об отказе в ознакомлении с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы именно этого гражданина. Если же права и свободы просителя прямо не затронуты, то за отказом в предоставлении информации не последует уголовного наказания.

Указанные нормы зачастую не применяются, средства массовой информации и журналисты не знают о существовании здесь своих прав либо не умеют ими правильно воспользоваться. Главная же проблема заключается, по нашему мнению, не столько в этом, сколько в том, что не

¹⁰ Кстати, необоснованный отказ либо непредоставление в установленные сроки запрашиваемой журналистом информации образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 2 ст. 352 КоАП Республики Казахстан (в редакции закона РК от 05.12.2003 г. № 506-2), и влекут штраф на должностных лиц в размере до 50 минимального размера платежа. Право составления протоколов по данному составу административного правонарушения предоставлено уполномоченным лицам Комитета информации. В Узбекистане ответственность по ст. 43 Кодекса об административной ответственности предусматривает наложение штрафа на должностных лиц в размере от одного до трех минимальных размеров заработной платы.

предусмотрена реальная ответственность за непредоставление информации.

Типичный же пока для журналистов выход в ситуации поиска необходимой информации — ее покупка, либо — в обход существующей правовой процедуры — поиск альтернативных источников информации. И с большой долей уверенности можно утверждать, что подобная ситуация характерна для журналистов на всем постсоветском пространстве. Например, опрос 49 крупнейших СМИ Грузии показал, что когда в стране действовал закон “О печати и других средствах массовой информации” (до 2004 г.), журналисты к процедуре запроса фактически не прибегали, в основном по причине необходимости долгого ожидания ответа [7, 7].

Закон Республики Казахстан “О средствах массовой информации” определяет срок обязательного предоставления открытой информации в три дня. Предусмотрена судебная ответственность за его нарушение. Однако незаконные отказы и воспрепятствования в доступе к общественно важной информации, как и прежде, составляют самую большую категорию нарушений. В 2003 году их зафиксировано 415, в 2004 — 435, в 2005 — 426, фактически же — во много крат больше.

Основной массив нарушений происходит на региональном уровне. В информации о возможных эпидемиях человеческого и птичьего гриппа, о ситуации с онкологическими и инфекционными заболеваниями отказывают медико-санитарные службы, отказываются сообщать о чрезвычайных ситуациях противопожарные и дорожно-транспортные службы, структуры системы образования и т. д. Еще более бесцеремонно ведут себя частные структуры. Рассмотрим подробнее ситуацию в относительно благополучном Казахстане. В январе 2005 года при подготовке сюжета о проблемах с отоплением в городе журналист телекомпания “Отырар” Марина Низовкина обратилась за информацией к руководству АО “Энергоцентр-3”, но получила отказ со ссылкой на то, что это частное предприятие и давать какую-либо информацию не обязательно. Месяц спустя корреспондент телекомпании “АРТ” Марина Пак обратилась к директору Карагандинского областного управления по охране окружающей среды Борису Дю с вопросами по поводу строительстве золоотвала на ТЭЦ-1 и загрязнении окружающей среды промышленными гигантами “Казахмыс” и “Миталл Стил Темиртау”. Главный эколог области в предоставлении информации отказал. В июле того же года корреспондент газеты “Время” Марат Асипов зафиксировал рекорд закрытости чинов-

ников от СМИ. 15 инстанций отказались сообщить ему, кто является владельцем одного из недостроенных спортивных комплексов в Алматы. Обращения журналистов в суд за защитой своего права на информацию по-прежнему чрезвычайно редки. За весь 2005 год в Казахстане фиксировано лишь одно успешное дело. 17 октября Щучинский районный суд Акмолинской области вынес решение по заявлению редактора “Стабильной газеты” Е. Каримовой о неправомерных действиях аппарата акима Щучинского района. Поводом для обращения в суд послужили ее неоднократные обращения в пресс-службу акимата о предоставлении общественно значимой информации, в частности, о работе паводковой комиссии, о мероприятиях, постановлениях, решениях акимата района. Суд признал отказ в предоставлении информации необоснованным и обязал ответчика давать информацию газете [4].

Аккредитация. Другой, после запроса, формой обеспечения общества информацией о деятельности государственных органов через СМИ является аккредитация журналистов. Она предусмотрена в тех случаях, когда необходимо упорядочить доступ журналистов к тем или иным событиям, к заседаниям органов власти, особенно когда интерес СМИ превышает физические возможности его удовлетворить (то есть когда отсутствуют надлежащие условия для одновременной работы большого количества представителей прессы). Аккредитация позволяет определить те СМИ и тех журналистов, которые действительно специализируются на освещении деятельности государственной власти, с целью предоставления им первоочередного права на получение соответствующей информации.

Из исследуемых государств лишь Грузия и Эстония не предусматривают аккредитации журналистов, в остальных она существует и регулируется, как правило, той или иной статьей закона “О средствах массовой информации”¹¹. В соответствии с ней аккредитацию получают журналисты редакций, подавшие заявки в госу-

¹¹ Напр., ст. 6-10 Закона РФ “Об охране окружающей природной среды” 1991 г.; ст. 19 “Право граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье” Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан 1993 г.; ст. 8 Закона РФ “Об основах градостроительства Российской Федерации” 1992 г., закрепляющая право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды городов, других поселений и их систем.

дарственные органы и организации, органы общественных объединений¹².

Выдача аккредитации влечет за собой определенные обязанности аккредитующего органа перед аккредитованным журналистом, например: извещать его о своих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, допускать на эти мероприятия (если они не объявлены закрытыми для прессы), обеспечивать соответствующими стенограммами, протоколами (если они ведутся), документами, обсуждаемыми на этих заседаниях, создавать благоприятные условия для проведения аудио- и видеозаписи, фото- и киносъемки.

Журналиста (но не редакцию, которая вновь может обратиться с заявкой) можно лишить аккредитации в следующих случаях: в Киргизии — в случае нарушения журналистом законодательства или на основании решения аккредитующего органа или объединения, в Латвии — за нарушение обязанностей журналиста, на Украине — в случае превышения журналистом печатного СМИ своих прав и неисполнения обязанностей.

В Азербайджане, Белоруссии, Казахстане и России предусмотрены две возможности лишения аккредитации. Первая — это вступление в законную силу решения суда о распространении этим журналистом (или его редакцией) не соответствующих действительности сведений, порочащих репутацию аккредитовавшей организации (в Белоруссии и Казахстане решение суда для таких случаев необязательно). Вторая, сравнительно простая в применении и потому часто встречающаяся — нарушение журналистом правил аккредитации. При этом следует заметить, что единых либо модельных правил аккредитации в этих странах, как правило, не существует, что позволяет вносить в них необоснованные ограничения.

Более того, хотя в Армении, Литве, Молдавии, Таджикистане, Туркмении и Узбекистане закон не предусматривает порядок принудительного лишения аккредитации журналиста, на практике ее также можно лишиться за нарушение правил аккредитации. Например, несколько лет назад в Литве за нарушение правил был лишен аккредитации тележурналист, снявший Президента страны в кафе (правила разрешали это делать только в официальной обстановке) и распространивший кадры этой съемки.

В некоторых случаях полномочия на лишение журналистов аккредитации по содержанию сообщений заложены в иных законах. Например, молдавский Закон “О регламенте парламента” предусматривает лишение аккредитации в случаях, когда СМИ признано виновным в искажении информации о парламентской деятельности.

Как видим, указанные нормы законов дают слишком размытые основания для лишения аккредитации, следовательно, вполне возможны злоупотребления ими. Обычно на неправомерное лишение аккредитации можно подать жалобу вышестоящему руководству в самой аккредитующей организации или руководству вышестоящей по отношению к ней организации, либо в суд. Так, Верховный суд РФ в своем решении от 25 марта 1997 года признал незаконным постановление Государственной думы о приостановлении аккредитации при данном органе корреспондентов телекомпании ОРТ. Применение такой меры депутаты обосновали тем, что в телерепортажах извращалась суть высказываний парламентариев, из выступлений в Думе вырывали отдельные фразы, тем самым искажая смысл обсуждения. Суд отметил, что точка зрения аккредитующей организации не может служить основанием для ограничения прав журналистов на поиск и получение информации, по крайней мере до тех пор, пока недостоверность и порочащий характер распространяемых ими сведений не подтвержден вступившим в законную силу решением суда. Конституционный суд РФ в своем постановлении от 31 июля 1995 года отметил противоречие Конституции положения постановления Правительства РФ, которое требовало немедленно лишать журналистов аккредитации при Временном информационном центре в Чечне за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной розни.

Гласность судопроизводства. Конституции и законы почти всех рассматриваемых стран содержат положения, предусматривающие, что судебные процессы должны быть открыты для общественности. Несмотря на широко распространенные высказывания о принципе “гласности судопроизводства”, многочисленные отступления от него показывают, что соображения противопо-

¹² Ст. 50 Закона о СМИ Азербайджана, ст. 6 Закона о СМИ Армении, ст. 42 Закона о СМИ Белоруссии, ст. 22 Закона о СМИ Казахстана, ст. 10 Закона Киргизии “О защите профессиональной деятельности журналиста”, ст. 26 Закона Латвии о СМИ, ст. 12 Закона Литвы “Об общественной информации”, ст. 21 Закона Молдавии “О печати”, ст. 48 Закона о СМИ РФ, ст. 33 Закона Таджикистана “О печати и других средствах массовой информации”, ст. 31 Закона Туркмении “О печати и других средствах массовой информации...”, Ст. 11 Закона Узбекистана “О защите профессиональной деятельности журналиста”, ст. 27 Закона Украины “О печатных средствах массовой информации...” и ст. 45 Закона Украины “О телевидении и радиовещании”.

ложного характера, связанные с ведением судебного процесса, часто одерживают верх над этим принципом. Например, в большинстве конституционных высказываний о принципе гласности говорится о том, что законодательными актами могут быть закреплены исключения, в том числе и для журналистов. Характерны здесь нормы Конституции Армении (ст. 39): “Каждый для восстановления своих нарушенных прав, а также выяснения обоснованности предъявленного ему обвинения имеет право на публичное рассмотрение своего дела в условиях равенства, с соблюдением всех требований справедливости, независимым и беспристрастным судом. Из соображений защиты общественной нравственности общества, общественного порядка, государственной безопасности, личной жизни сторон или интересов правосудия участие представителей средств информации и общественности в ходе судебного расследования или его одной части может быть запрещено законом”.

В то же время конституции других государств предоставляют право принимать решение о проведении закрытого слушания самим судам. Примером может служить ст. 127 (ч. V) Конституции Азербайджана: “Слушание дела в закрытом заседании разрешается только в случае, если суд полагает, что открытое производство может стать причиной раскрытия государственной, профессиональной или коммерческой тайны, либо устанавливает, что есть необходимость сохранения тайны личной или семейной жизни граждан”.

Законы общего применения, такие как уголовный процессуальный и гражданский процессуальные кодексы, следуют единому образцу, говоря о принципе гласности и в то же время перечисляя обстоятельства, при которых слушания могут быть закрытыми (например, в Казахстане ГПК, ст. 9, и УПК, ст. 29). Источником таких положений, видимо, является Модельный УПК для государств-участников СНГ, который называет гласность одним из важнейших принципов уголовного судопроизводства (ст. 21). Разбирательство уголовных дел во всех судах должно происходить открыто, за исключением случаев, предусмотренных Модельным кодексом. Особо подчеркивается, что органы, ведущие уголовный процесс, не вправе скрывать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей, безопасности окружающей среды. В то же время, в целях защиты неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, устанавливается, что доказательства, раскрывающие интимные стороны частной жизни, исследуются по требованию участвующих в уголовном судопроизводстве лиц, которым угрожает разглашение личной или семейной тайны, в закрытом за-

седании суда (ч. 4 ст. 214), в ходе уголовного судопроизводства должна защищаться также и государственная, коммерческая, служебная тайна (ст. 215, 216). Особо оговаривается, что ограничение гласности в суде первой инстанции не обязательно влечет проведение закрытого судебного заседания в кассационной инстанции (ст. 483).

Что касается законодательства о средствах массовой информации, то в перечне прав журналистов не часто можно найти четко сформулированное право на доступ к судебным слушаниям. Эти особые права существуют в Киргизии, Молдавии и Узбекистане и дают возможность присутствовать на “открытых заседаниях” судов без разъяснения, какие именно судебные слушания подпадают под эту категорию.

Зачастую имея доступ к самим судебным слушаниям, журналисты ограничены в доступе к соответствующим документам. Например, в ноябре 2004 года журналистом Нетупским П. И. были обжалованы в Верховный суд РФ положения пунктов 12.1 и 12.4 Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденной приказом Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г., № 36, в части ограничения права на ознакомление с материалами судебных дел, рассматриваемых (рассмотренных) в открытом судебном заседании, и получение копий судебных решений и других документов из этих дел любыми заинтересованными лицами и журналистами, а также пунктов 16.1 и 16.4 Временной инструкции по делопроизводству в Верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденной приказом этого же Судебного департамента от 28 декабря 1999 г., № 169. Рассмотрев материалы дела, Верховный суд пришел к выводу, что оспариваемые положения названных инструкций не препятствуют журналистам получать необходимую информацию и копии судебных решений по рассмотренным делам в пределах и порядке, предусмотренном Законом РФ “О средствах массовой информации”, и в связи с этим они охраняемых законом прав заявителя не нарушают¹³.

Можно сказать, что широкие полномочия, предоставленные судам в вопросах проведения закрытых слушаний и законодательной власти для санкционирования этих действий судов, свидетельствуют о том, что заинтересованность в проведении открытых судебных слушаний не

¹³ В заседании интересы журналиста представлял и автор настоящего исследования.

нашла ясно выраженного подтверждения в изучаемых государствах.

Однако бывает и так, что даже не объявляя закрытого судебного заседания, судья удаляет из зала суда журналистов по мотивам того, что они ему “мешают”. В связи с этим Верховный суд Республики Казахстан принял нормативное постановление от 28 октября 2005 года, № 5, “О соблюдении принципа гласности судебного разбирательства по гражданским делам”, указывающее на недопустимость для судов препятствовать журналистам в осуществлении их профессиональной деятельности без наличия на то законных оснований. Постановление предусматривает:

“Доступ граждан в зал открытого судебного заседания не может быть ограничен ни под каким предлогом, за исключением лиц моложе шестнадцати лет, если они не являются лицами, участвующими в деле, или свидетелями. Вопрос допуска всех желающих граждан в открытое судебное заседание разрешается с учетом вместимости зала судебного заседания.

Лица, участвующие в деле, и присутствующие граждане вправе в открытом судебном заседании фиксировать с занимаемых ими в зале мест, письменно или с использованием аудиозаписи, ход судебного разбирательства, для чего не требуется предварительное разрешение председательствующего и согласие участвующих в деле лиц. При этом указанные лица должны пользоваться правом на ведение аудиозаписи открыто” [4].

Важной новацией для преодоления практики ограничения гласности правосудия следует считать Закон Украины “О доступе к судебным решениям” (2005). Он предусматривает обеспечение доступа к судебным решениям (решениям, судебным приказам, постановлениям, приговорам, постановлениям), принятым судами общей юрисдикции, и ведению Единого государственного реестра судебных решений. В этом Законе сказано, что каждый имеет право полностью или частично воспроизводить судебные решения, которые оглашены судом публично, любым способом, в том числе путем обнародования их в печатных изданиях, в средствах массовой информации, создания электронных баз данных судебных решений. При этом не могут быть раз-

глашены сведения, позволяющие идентифицировать физическое лицо, они заменяются литературными или цифровыми обозначениями.

В качестве другого примера положительной тенденции расширения гласности правосудия хотелось бы отметить, что Федеральным законом от 8.12.2003 г., № 161-ФЗ “О приведении Уголовно-процессуального кодекса РФ и других законодательных актов в соответствие с законом “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РФ” в статью 241 УПК РФ “Гласность” было внесено изменение, позволяющее каждому присутствующему на открытом судебном заседании вести аудиозапись (по ранее действовавшей редакции аудиозапись могла быть запрещена судом в случае, “если это создает препятствие для судебного разбирательства”).

Эти и другие изменения позволяют предположить, что наряду с потребностью защиты беспристрастности судопроизводства основой принципа гласности правосудия все больше становится необходимость соблюдения свободы слова и массовой информации.

Что же касается распространения информации, то это общее право СМИ пока резко ограничено общепринятыми в постсоветских государствах положениями, которые запрещают распространение информации или комментариев о судебном процессе до вынесения окончательного приговора или судебного решения. Такие положения, подобные тому, что было проанализировано в разъяснениях Пленума Верховного суда Казахстана¹⁴, противоречат принципу гласности судебных слушаний. Возможно, этот конфликт отражает столкновение взаимоуравновешивающих конституционных интересов, базирующихся на фундаментальных правах, и в этом они частично отражают попытку расширить конституционные права лиц, обвиняемых в уголовных преступлениях, до принципа презумпции невиновности¹⁵. Это один из многих вопросов в области тесного взаимодействия между СМИ и судами, который, как можно ожидать, создаст почву для будущих судебных споров.

Доступ к парламентским заседаниям и публикация парламентских документов. Принцип открытости парламентских заседаний закреплён в

¹⁴ Постановление № 1 от 14 мая 1998 года (касающееся ст. 26 Закона о СМИ Казахстана) было опубликовано в “Еженедельном электронном бюллетене” (“Internews Network – Kazakhstan”) от 8-15 июня 1998 года.

¹⁵ Другое понимание этого вопроса представлено в анализе Судебной палаты по информационным спорам РФ в ее Рекомендации от 24 декабря 1997 года по запросу Центра “Право и СМИ”, касающейся положения законопроекта о телерадиовещании (рекомендация опубликована в журнале “Законодательство и практика средств массовой информации”, № 12, 1997). Палата пришла к заключению, что сообщение об уголовных процессах до вынесения судебного решения не является несоответствующим Конституции нарушением гарантий презумпции невиновности.

конституциях лишь в некоторых из государств на постсоветском пространстве¹⁶. Однако, как и в случае с доступом к судебным заседаниям, этот принцип представлен как норма законодательного процесса, а не как право доступа, гарантируемое средствами массовой информации или обществу в целом. В результате у законодателей возникает неограниченное право проводить закрытые заседания.

Лишь в двух странах специально закреплено право журналистов на доступ к информации о парламентской деятельности¹⁷. В большинстве же исследуемых стран от законодательных органов требуется заранее объявлять о своих заседаниях и предоставлять протоколы заседаний лишь аккредитованным журналистам в соответствии с указанными выше нормами об аккредитации. Права на доступ к информации о парламентской деятельности и о доступе к парламентским заседаниям, таким образом, обычно обусловлено наличием у журналистов аккредитации.

Существует различная практика реализации права журналистов на доступ к протоколам заседаний парламентских комитетов. Например, в Литве доступ к протоколам предоставляется только с разрешения председателя комитета, а в Грузии “Правила парламентской деятельности” требуют предоставления СМИ информации о деятельности комитетов. В некоторых странах (например, в Армении, Казахстане, Киргизии и Российской Федерации) стало обычной практикой предоставлять СМИ и обществу в целом информацию о законопроектах, включая сами законопроекты. В то же время, как сообщается, доступ к законопроектам чрезвычайно затруднен в Белоруссии и Туркменистане.

Выводы. Следует признать, что положительным фактором для обеспечения свободы массовой информации является упрощенный доступ к общественной информации, а такое право должно распространяться на все без исключения СМИ и журналистов. Профессор М. А. Федотов считает, что вопрос о праве на доступ к информации служит наглядным примером правового регулирования общественных отношений, субъекты которых имеют “противоположные интересы в сфере массовой информации”. По его мнению, “чиновник, естественно, заинтересован в сокрытии компрометирующих его сведений, а журналист, напротив, в их получении и распрос-

транении как способе защиты общественных интересов” [6,37]. На наш взгляд, наличие противоположных интересов должностных лиц и журналистов не столь очевидно. Сведения, хранимые по долгу службы чиновником, вовсе не обязательно компрометируют его, а журналист, в свою очередь, далеко не всегда ищет именно компрометирующие чиновников и власть сведения. Следовательно, естественно-противоположные интересы в сфере массовой информации из данной парадигмы не вытекают. Это не исключает ситуаций, даже вполне частых, когда у СМИ возникают трудности в получении информации из государственных источников. Важной причиной здесь представляются недостатки в законодательстве об информации и о СМИ.

Право на доступ к информации каждого закреплено в конституциях и соответствующих этому предмету регулирования законах большинства из исследуемых государств. Однако процедура получения гражданами информации, как правило, не прописана достаточно ясно, либо не предусмотрена ответственность за непредоставление информации. Сроки предоставления информации, предусмотренные для обращений граждан, обычно долгие (30 дней) и не соответствуют профессиональным требованиям журналистики.

Существуют серьезные проблемы и в процедуре получения информации по запросу редакции. Мы видим, что в отношении реализации прав журналистов (как и граждан) на доступ к информации возникает необходимость установления детализированных правовых процедур. Они касались бы практических аспектов сбора информации: установление лиц, ответственных за ответ на обращения за информацией; определение временных рамок для предоставления ответов на запросы; утверждение механизма обжалования решений об отказе предоставления информации и т. д. Столь же необходимым представляется установление ясной и неотвратимой ответственности (прежде всего, административной) должностных лиц за нарушение этих прав.

Таким образом, представляется очевидным, что, несмотря на конституционные гарантии, возможность получения информации как гражданами, так и редакциями, зависит прежде всего от реально действующей законной процедуры запроса информации из государственных органов и организаций. То, как функционирует та-

¹⁶ Например, в конституциях Белоруссии, ст. 103; Латвии, ст. 22; Молдавии, ст. 65; России, ст. 100; Украины, ст. 84.

¹⁷ Федеральный закон РФ “О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации” (от 13 января 1995 года, № 7-ФЗ) и Закон Украины “О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации” (1997).

кая процедура, зависит, в свою очередь, не только от ее наличия в законодательстве, но и от природы и особенностей (в том числе субъективных) самих государственных органов, причем в одной и той же стране¹⁸.

Относительно широко в исследуемых странах осуществляется доступ граждан и журналистов к парламентским и судебным заседаниям и документам (хотя в нескольких из них на практике доступ может быть весьма ограничен) и в целом происходит расширение свободного пространства информации из этих органов.

Основной же проблемой представляется то, что вопросы доступа к соответствующей информации рассматриваются на практике и в законодательстве скорее как сфера полномочий государственных органов (например, в столь важной области, как аккредитация прессы), нежели как требования права доступа общественности к информации, основанного на конституционных и законодательных нормах. Это приводит к ситуации, когда государственные органы могут беспрепятственно ограничивать доступ журналистов к информации по своему усмотрению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Банисар, Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире / Д. Банисар. — М., 2004. — 158 с.

2. Батурин Ю. Неоконченная история гласности / Ю. Батурин // Гласность и журналистика: 1985-2005 / Под ред. Я. Н. Засурского и О. М. Здравомысловой. — М., 2006. — С. 14-29.

3. Доклад Института проблем информационного права о состоянии законодательства о средствах массовой информации в странах СНГ и Прибалтики (2005 год) // Источник: <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/a/4.htm>

4. Калеева Т. Ситуация со свободой слова в Казахстане в 2005 году. Аналитический доклад / Т. Калеева // Источник: <http://www.adilsoz.kz/site.php?lan=russian&id=492>

5. Организация Объединенных Наций. Шестидесять пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. <http://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nr0/033/10/img/nr003310.pdf?OpenElement> или <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>.

6. Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации / М. А. Федотов. — М., 2002. — 363 с.

7. Adeishvili, Zurab. Media and Law / Zurab Adeishvili. — Tbilisi, 2004. — 81 pp.

8. Ader, Thorsten. Access to Information on Government Action, especially from the Media Point of View / Thorsten Ader and Schoenthal Max. — *IRIS-Plus*, 2 (2005). Strasbourg, European Audiovisual Observatory. — 8 pp.

9. Open Society Justice Initiative. 2003 Activities Report. N. Y., 2004. — 84 pp.

Рецензент — В. И. Сапунов.

¹⁸ Доказательством данного утверждения служит проведенный Союзом журналистов России при участии других организаций проект “Общественная экспертиза”. В ходе проекта, проводившегося в большинстве субъектов РФ, редакции СМИ направляли запросы в органы государственной власти на получение информации. Результатом проекта стала не только публикация 800-страничной книги, но и изменения в практике взаимодействия власти и журналистов в регионах. См.: *Общественная экспертиза: Анатомия свободы слова*. — М., 2000. В выполнении проекта участвовал и автор настоящего исследования.