



Олег Панфилов

Галина Арапова

Как защищать свои права?

Проведение мониторинга нарушений прав журналистов и СМИ



Москва
Издательство «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»
2006

ББК 67.400

П 16

Распространяется бесплатно

Редактор – Ирада Гусейнова

Панфилов Олег, Арапова Галина

П 16 Как защищать свои права? Проведение мониторинга нарушений прав журналистов и СМИ. М.: Права человека, 2006. – 70 с.

ББК
67.400

ISBN 5-7712-0364-5

© Центр экстремальной журналистики, 2006

© Художественное оформление,
издательство «Права человека», 2006

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
МОНИТОРИНГ	7
<i>Что такое мониторинг?</i>	7
<i>Вначале надо поставить цель...</i>	7
...а потом составить план работы	9
<i>Конфликты, не включаемые в монитор</i>	10
<i>Избавьтесь от политических пристрастий</i>	10
ИНФОРМАЦИЯ	11
<i>Откуда берется информация?</i>	11
...из газет	11
...из сообщений информационных агентств	12
...из новостей радиостанций и телеканалов	12
...с помощью интервью	13
...из заявлений, писем, обращений	13
...из новостных выпусков и докладов правозащитных организаций	14
...из сети Интернет	14
...от ваших корреспондентов	14
<i>Как проверять информацию?</i>	15
<i>Что такое монитор?</i>	16
<i>Первичный монитор</i>	17
<i>Качество первичного монитора важно!</i>	18
<i>Источники информации</i>	20
<i>Как сохранить информацию/документы?</i>	21
ЮРИДИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ	24
<i>Каковы юридические требования мониторинга?</i>	24

<i>Как вычлени́ть случаи нарушения закона из массы других спорных ситуаций?</i>	26
<i>Как составить правовую базу данных для мониторинга</i>	27
<i>Несколько слов о статусе международно-правовых документов</i>	28
<i>Что делать если нарушение де-факто есть, а закона, регулирующего данное право в государстве де-юре, нет?</i> ..	30
<i>Что такое «юридическая квалификация конфликта»?</i>	32
<i>Что такое «право», «законодательство», «закон», «норма права»?</i>	35
<i>Нужно знать законодательство!</i>	41
<i>Какие нормативные акты нужно изучить?</i>	41
<i>Какие документы нужны для мониторинга?</i>	49
<i>Принцип: один конфликт — одно нарушение</i>	50
КВАЛИФИКАЦИЯ КОНФЛИКТОВ	54
<i>Как квалифицировать конфликты?</i>	54
<i>Так преследуют журналистов и СМИ...</i>	55
<i>Так журналисты нарушают закон...</i>	58
РАСПРОСТРАНЕНИЕ МОНИТОРА	61
<i>Кто заинтересован в получении монитора?</i>	61
<i>Монитор надо перевести на языки</i>	61
<i>Как распространять монитор?</i>	62
<i>...по почте</i>	62
<i>...по электронной почте</i>	63
<i>...размещать в Интернете</i>	64
<i>...выпускать бюллетени</i>	65
<i>...издавать годовой отчет</i>	66
<i>Как написать заявление или письмо/обращение протеста?</i> ..	67
<i>Ведите мониторинг отзывов на вашу работу</i>	68

ПРЕДИСЛОВИЕ

Первое, с чем мы сталкиваемся, когда в наши организации — Центрально-Черноземный Центр защиты прав СМИ и Центр экстремальной журналистики — обращаются журналисты, — умение рассказать о своих проблемах. Почти всегда журналисты, которых преследуют — подают судебные иски или возбуждают уголовные дела, угрожают или нападают на них, пытаются свои рассказы «приукрасить», дополняя их часто совсем ненужными деталями.

Вероятно, это связано с обычным поведенческим мотивом — вызвать адекватную реакцию — быстрее разрешить конфликт или получить какую-нибудь помощь. Только в последнюю очередь журналисты вспоминают, что если нарушается их право на выполнение профессиональных обязанностей, то необходимо это право восстановить. То есть, восстановить действие закона. Но как?

Есть процессуальные механизмы, четко прописанные в законодательстве, и для того, чтобы этот механизм «заработал», необходимо знать все обстоятельства, при которых произошел тот или иной конфликт. В милиции (или полиции) это называется составлением протокола, но поскольку иногда правоохранительные органы не заинтересованы в наказании виновников нарушений прав журналистов, а часто и сами их нарушают, то появляется необходимость самим научиться составлению такого «протокола». Назовем его мониторингом.

Поскольку процесс восстановления своих прав связан с публичными заявлениями об их нарушениях, а иногда и с судебным процессом, то правильная и тщательная фиксация обстоятельств нарушений прав — основной этап в борьбе за свои права. Другого способа законного восстановления справедливости не существует.

Мы написали это пособие для того, чтобы журналисты научились правильно и грамотно сообщать о своих проблемах. В первоначальном виде эта книжка вышла в Фонде защиты глас-

ности в 2000 году под названием «Техника мониторинга конфликтов и нарушений прав журналистов и прессы».

Через два года наши коллеги на Кубе перевели ее на испанский язык, но она сразу же была запрещена властями этой страны как «вредная» для кубинских журналистов. Тем не менее независимые кубинские журналисты, работающие в нелегальных условиях, пользуются ею, чтобы научиться собирать информацию о нарушениях своих прав.

Через пять лет авторы решили переписать ее, значительно дополнив текст новыми разделами. Причин несколько: во-первых, опыта в сборе и обработке материалов мониторинга стало больше, во-вторых, с развитием Интернета появилось больше возможностей использовать его преимущества для распространения материалов мониторинга. Наконец, нарушений прав журналистов и СМИ в России и странах СНГ стало не меньше, а, напротив, ситуация во многих странах стала намного хуже.

В связи с этим, мы вынуждены в очередной раз рекомендовать журналистам не сидеть сложа руки и не ждать, когда кто-то создаст условия для нормальной работы. Чтобы изменить ситуацию, надо знать, как бороться за свои права. И грамотно составленная информация о своих проблемах значительно упростит оказание вам помощи.

Олег Панфилов

директор Центра экстремальной журналистики
Июль, 2006 г.

МОНИТОРИНГ

Что такое мониторинг?

Английское слово monitoring означает «наблюдение, процесс отслеживания происходящего, фиксация увиденного».

Обычно мониторинг проводят люди, организации или учреждения, которые хотят узнать о том, какие закономерности характерны для определенного периода, деятельности той или иной сферы общественной жизни, политической ситуации, технологического процесса.

Мониторинг – важный вид деятельности любой правозащитной организации. Для того чтобы узнать, насколько часто происходят нарушения прав человека в той или иной области, следует проводить наблюдение в течение нескольких месяцев или даже лет.

Только в том случае, когда закономерности выявлены, возможен их анализ.

Принцип проведения мониторинга един для всех – правозащитников или метеорологов, политологов или медицинских работников, различия состоят лишь в деталях.

Вначале надо поставить цель...

Прежде чем проводить мониторинг нарушений прав журналистов и средств массовой информации, необходимо определить цель исследования.

Например, выяснить, как часто и какие препятствия чинят власти журналистам в получении информации: не пускают на открытые заседания органа власти, необоснованно лишают жур-

налиста права вести диктофонную запись в судебном заседании, немотивированно отказывают в праве получить сведения об экономическом положении региона или организации. Или отследить, как осуществляется информационная политика государственных СМИ в период предвыборных кампаний, не ограничиваются ли права некоторых кандидатов на публикацию своих политических и экономических программ.

Мониторинг позволяет выявить тенденцию даже в весьма редких категориях нарушений прав журналистов и СМИ, например, в их взаимоотношениях с религиозными организациями, священнослужителями, или установить связь между фактами преследования авторов публикаций на экологические темы.

Необходимо помнить, что содействовать в отстаивании прав можно, только опираясь на тщательно собранные и проверенные сведения. Представленная в мониторинге информация должна содержать ссылку на ее источник.

Вообще-то в самом начале стоит прочитать или перечитать Конституцию и законы вашей страны, регламентирующие деятельность журналистов и средств массовой информации. Их тексты и есть основа для вашей работы, а вашей общей целью должны стать — защита законов и стремление научить журналистов и их оппонентов соблюдать эти законы.

Если вы поставили цель с помощью мониторинга выявить картину состояния свободы слова, то определите те категории нарушений прав журналистов, которые определяют степень свободы или несвободы.

Это может быть:

- убийство журналиста;
- исчезновение журналиста;
- нападение на журналиста или на редакцию СМИ;
- задержание или арест журналиста;
- юридическое преследование журналиста и СМИ;
- не предоставление информации или воспрепятствование ее распространению.

Надо учитывать, что убийства или нападения на журналистов не всегда связаны с его профессиональной деятельностью и для выяснения причин необходимо провести их расследование.

Целью мониторинга могут быть взаимоотношения различных государственных структур, например, отношения полиции и журналистов: как часто сотрудники полиции применяют насилие против журналистов, как часто отмечаются случаи воспрепятствования распространению информации.

...а потом составить план работы

После того как поставлена цель, необходимо разработать план работы. Во-первых, надо уточнить срок работы, который, в свою очередь, зависит и от цели, и от применяемой методики. Во-вторых, и срок, и цели определяются вашими возможностями, то есть количеством сотрудников, наличием необходимой техники, финансовой базой.

Если вы уже знаете об условиях и своих возможностях, надо распределить обязанности среди сотрудников: кто будет просматривать газеты и журналы, кто — отслеживать выпуски информационных агентств и новостных программ радио и телевидения, кто — брать интервью у людей, чье мнение поможет дополнить информацию.

Сотрудник (назовем его оператором базы данных), имеющий опыт работы с текстами, должен уметь обрабатывать информацию и набирать ее на компьютере. Набранный текст необходимо отредактировать. И только потом, после редактирования и оформления, можно распространять информацию — по факсу, электронной почтой, обычной почтой, размещать в глобальной сети Интернет. Важной формой распространения информации являются также брифинги и пресс-конференции, выступления по радио и на телевидении.

Сбор информации — работа кропотливая, и к ее выполнению следует относиться очень внимательно. Особенно внимательно необходимо относиться к источникам информации, поскольку от этого зависит объективность вашей работы.

Конфликты, не включаемые в монитор

В число приоритетов не входят политические пристрастия журналистов или СМИ, их экономическое состояние, количество спонсорских денег или их отсутствие, профессиональное мастерство журналистов.

Особым мониторингом может быть проведение исследования о конфликтах внутри редакций между журналистами и руководителями редакции, которые имеют характер трудовых споров и относятся к сфере деятельности профсоюза; нарушение трудового контракта может быть предметом разбирательства в суде.

Трудовые конфликты, как правило, не могут быть предметом для изучения степени свободы слова, но в некоторых случаях, когда речь идет о странах с жестким авторитарным режимом, преследование журналистов, например, увольнение, может быть предметом отдельного изучения.

Избавьтесь от политических пристрастий

Во времена существования коммунистической системы правозащитники вели свою борьбу за защиту прав граждан, прежде всего, с тоталитарным режимом. Ныне на постсоветском пространстве и других бывших странах так называемых «народных демократий» национальными Конституциями декларируются демократические свободы и многопартийность.

Политический плюрализм не исключает возможности для правозащитников иметь собственное мнение по поводу тех или иных событий. Однако правозащитникам, если они действительно хотят заниматься защитой закона, нельзя использовать свое право в ущерб людям с иными политическими взглядами. Если журналист или средство массовой информации не нарушает существующего законодательства, то высказываемые им политические взгляды могут интересовать только его политических оппонентов или соратников и не должны быть поводом для любого вида давления или преследования.

ИНФОРМАЦИЯ

Откуда берется информация?

Наиболее доступными источниками информации (если в стране, где ведется мониторинг, допускается относительная свобода печати) являются СМИ. В других странах — информация, полученная непосредственно от журналистов или представителей неправительственных организаций. И в том, и в другом случае необходимо перепроверять полученную информацию.

...из газет

Газеты — наиболее устойчивый источник информации, причем самой разнообразной — от сообщений о фактах нарушений прав журналистов и средств массовой информации до обобщенных статей или аналитических обзоров состояния прессы. Неплохо было бы познакомиться и с авторами постоянных публикаций о проблемах журналистов и СМИ, чтобы иметь возможность звонить им и уточнять недостающие, на ваш взгляд, в статье, но необходимые для целей мониторинга, детали.

Со временем можно определить круг журналистов, которым вы можете доверять. Однако в любом случае просматривать газеты необходимо, особенно те, в которых выражены разные точки зрения на конфликт. Часто опубликованные статьи могут содержать информацию, которую вам не удастся собрать.

Существует несколько способов обработки газетных публикаций: статью можно вырезать и положить в папку или сделать ксерокопию, которую удобнее хранить и использовать. В конце концов, если вам позволяют технические условия, статью можно сканировать, превратив ее в компьютерный файл, и тогда хранение вашего архива намного упростится. Но если у газеты есть собственный веб-сайт, то проще сохранять и адрес страницы, на которой находится интересующая вас публикация, и скачанный

текст публикации. В этом случае, можно хранить текст и в вашем компьютере, и в архиве, например, на CD.

...из сообщений информационных агентств

Оперативная информация с лент агентств может стать основой для исследования того или иного конфликта. Однако следует помнить, что передаваемая агентствами информация может содержать не только неполную, но и искаженную информацию. Это происходит, прежде всего, потому, что репортеры стараются как можно быстрее передать информацию о событии, не имея возможности уточнить подробности происшедшего. Тем не менее игнорировать сообщения агентств ни в коем случае не следует. По крайней мере для первичного сообщения, со ссылкой на агентство, информация вполне пригодится.

...из новостей радиостанций и телеканалов

Специфика передаваемой телеканалами информации состоит в том, что демонстрация в телерепортажах отдельных сюжетов и деталей конфликта, а также поведения его участников могут навести сотрудников службы мониторинга на новую идею.

Во многих странах существуют специальные агентства, которые записывают теле- и радиопередачи, а затем распечатывают их. Конечно, такие тексты могут быть неполными. Если позволяют условия, выпуски новостей и другие передачи радио и телевидения можно записывать на аудио- или видеокассеты (как я понимаю, сейчас можно уже упомянуть и цифровую запись). Помимо использования записанных передач в мониторинге, их можно сохранить в архиве.

Кроме сообщений теле- и радиопередач, целесообразно отслеживать и фиксировать интервью с людьми, чье мнение важно для понимания ситуации или разъяснения деталей конфликта. Обычно мониторинг теле- и радиопередач необходимо проводить, особенно если информация о каком-либо конфликте или правонарушении сопровождается комментариями и интервью участников конфликта.

...с помощью интервью

Если есть возможность, то необходимо взять интервью у людей, участвующих в конфликте. Интервью может быть записано сразу после конфликта или спустя какое-то время. Важность такого рода информации заключается, прежде всего, в том, что она исходит от непосредственного участника или свидетеля конфликта. На кассете (нужно упомянуть опцию с цифровым файлом), используемой для интервью, следует обязательно написать имя и фамилию собеседника, а также дату интервью, и произнести то же самое в микрофон перед записью.

Необходимо также, чтобы интервьюируемые участники конфликта четко и внятно произносили имена и названия, а также даты, цифры. Нельзя требовать этого от интервьюируемого постоянно, поскольку таким образом можно разрушить доверительность между вами и собеседником. Однако, добываясь деталей в рассказе, стоит перед разговором напомнить собеседнику, что его информация поможет в расследовании конфликта. В конце интервью можно попросить собеседника еще раз продиктовать в микрофон некоторые имена и названия.

...из заявлений, писем, обращений

Обычно политические и общественные организации стараются привлечь внимание общественности к тому или иному инциденту, вызывавшему определенные последствия во внутривнутриполитической ситуации в стране. Распространяя свои заявления, письма протеста или обращения, они могут допустить искажения сути конфликта, добываясь, таким образом, большего эффекта. Поэтому целесообразнее выбирать из этих документов только суть происшедшего, т.н. «сухой остаток», опуская политические оценки.

Тем не менее сообщения (заявления, пресс-релизы или открытые письма) политических и общественных организаций могут внести в мониторинг новый оттенок, особенно когда эти акции касаются не только защиты прав отдельных журналистов или СМИ, но и ситуации со свободой слова в стране в целом.

...из новостных выпусков и докладов правозащитных организаций

Новостные выпуски и доклады правозащитных организаций, как правило, содержат информацию о давно произошедших конфликтах, если эти организации ранее не сообщили о них в своих специальных заявлениях. Для оперативного распространения такая информация не годится, но она пригодится для перепроверки и дополнения уже имеющейся у вас информации.

...из сети Интернет

В глобальной сети Интернет можно найти почти все, в том числе и необходимую для мониторинга информацию.

Во-первых, в Интернете можно просматривать электронные версии газет или журналов, которые появляются в сети раньше, чем выходят в свет в традиционном бумажном виде. Во-вторых, в Интернете помещаются срочные сообщения («Urgent») и доклады международных правозащитных организаций — IFEX, «Reporters sans frontieres», Committee to Protect Journalists, Human Rights Watch/Helsinki Watch и других. В-третьих, в Интернете в открытом доступе могут находиться и сообщения информационных агентств. Наконец, в последние годы в Интернете появилось большое количество качественных информационных и аналитических сайтов. Новым источником информации могут стать блоги — Интернет-дневники.

...от ваших корреспондентов

Очень важным компонентом могут стать сообщения корреспондентов, работающих в вашей организации, или волонтеров, если заранее позаботиться о том, чтобы они были вашими надежными помощниками.

В случае анализа ситуации на большой территории количество корреспондентов должно быть достаточным для того, чтобы вы могли знать о происходящем хотя бы в самых крупных населенных пунктах. Волонтеры могут восполнить недостаток корреспондентов в небольших городах или поселках. Желательно, чтобы это были журналисты, не только хорошо знающие свой район, но и знакомые с необходимым минимумом законов.

Обязанностью корреспондентов и волонтеров должен стать и мониторинг местной прессы, Интернета и сотрудничество с местными политическими, общественными и правозащитными организациями. Помимо сбора информации, корреспонденты и волонтеры должны проводить проверку информации.

Как проверять информацию?

Не всегда полученная от корреспондентов или из средств массовой информации информация может быть в достаточной степени достоверной. Во-первых, если информация получена из кратких сводок агентств, то может не содержать подробностей. Репортеры информационных агентств предпочитают сообщать о событиях как можно быстрее и не передавать информацию о нем с обилием деталей и подробностей.

Во-вторых, авторы газетных публикаций, телевизионных и радиорепортажей могут ненамеренно исказить и детали события, ссылаясь на недобросовестный источник или человека, заинтересованного в публикации искаженных сведений. Объективности ради надо отметить, что публикации в прессе все же остаются основным и наиболее надежным источником.

Так или иначе, необходимо проверить достоверность полученной от первого по времени поступления источника информации. Для этого можно пойти несколькими путями: дать задание корреспонденту или волонтеру, позвонить журналистам из другой, находящейся в этом же городе или районе газеты, и попросить их выяснить обстоятельства интересующего вас конфликта. Другим дополнительным источником, и достаточно надежным, может быть представитель местной правозащитной организации или, если таковой нет, — активист какой-либо другой общественной организации.

Примерно таким же путем может быть выработана стратегия перепроверки информации, полученной от корреспондента или волонтера (вам или надо будет отказаться от помощи корреспондентов и волонтеров, или полностью доверять им, посвятив во все тонкости мониторинга).

Обращение в официальный орган, если в конфликте участвует представитель власти или государственная организация, может не только перепроверить информацию, но и подробнее разобраться в сути конфликта. Сотрудники сети мониторинга, а также корреспонденты и волонтеры должны уметь грамотно составлять запросы в официальные организации.

Что такое монитор?

Монитор — текст, состоящий из полученной при проведении мониторинга информации, проверенной и дополненной необходимыми сведениями об источнике информации.

Каждая из организаций, проводящая мониторинг, выработала свою методику составления и свою структуру монитора. Однако, каковы бы ни были различия по объему, в тексте монитора в первую очередь должны выделяться даты и имена или названия действующих лиц или редакций СМИ, участвующих в конфликте. Если монитор имеет хронологическую структуру (а это — самая распространенная форма монитора), то вначале пишется дата, затем имена или/и названия СМИ. Далее в тексте излагается краткая фабула конфликта, а заключается сообщение перечислением источников информации.

Для изложения информации допустимо вначале — в двух-трех предложениях — сообщить о сути конфликта, а затем написать о нем подробнее. Важно, чтобы в тексте не использовалась аббревиатура, тем более, если она редко применяется. Или, если ее применение обусловлено экономией места, то при первом упоминании в скобках следует дать полное название. Необходимо также приводить объяснения тому, где, например, находится Новозаводский район, в каком городе, области или республике. Все фамилии, упоминаемые в тексте, надо дополнить именами или хотя бы инициалами.

Избегайте, пожалуйста, «художественности» текста. Ваш текст должен напоминать сухую полицейскую сводку, протокол происшествия, в котором содержится лишь необходимая информация.

Пример:

СЕНТЯБРЬ, 27
Игорь Иванов
Вадим Сидоров
Газета «Городские ведомости»

Около 23:00 в окно редакции газеты «Городские ведомости» неизвестными были брошены две бутылки с зажигательной смесью. В результате вспыхнувшего пожара пострадало помещение редакции, а оборудование, в том числе компьютер, принтер, телевизор и телефонный аппарат приведены в негодность. Во время происшествия в редакции находились главный редактор Игорь Иванов и ответственный редактор Вадим Сидоров. Они получили ожоги разной степени и были доставлены в больницу автомобилем «скорой помощи». Как заявил начальник районного ОВД капитан А. Петров, пожар возник в результате действий хулиганов, личности которых не установлены. По мнению коллег пострадавших, этот поджог стал результатом конфликта, возникшего между администрацией Новозаводского района и редакцией газеты в связи с намечавшимся собранием учредителей.

Выделять имена или/и названия редакций СМИ не обязательно, но без этого будет трудно найти нужное имя или/и название в многостраничном мониторе.

Надо помнить, что примерно половина конфликтов имеет продолжение, часто — в течение длительного времени. Поэтому следующее сообщение о том, что произошло в развитии конфликта, должно содержать пометку, что предыдущее сообщение было передано такого-то числа такого-то месяца.

Собственно монитор — это несколько десятков, сотен, а иногда даже тысяч сообщений, собранных за какой-то определенный период и по какой-то вполне конкретной теме.

Первичный монитор

После того как вы собрали информацию, проверили, обработали и оформили её, необходимо определить, как реагировать на конфликты и на факты нарушений прав журналистов и прессы.

От этой реакции часто зависит судьба журналистов или конкретных средств массовой информации, поскольку часто только

быстро распространенная информация влияет на действия государственных чиновников. От них зависит, закончится ли этот конфликт после оперативного вмешательства, или, наоборот, будет продолжаться. Важно сделать все, чтобы конфликт как можно быстрее разрешился.

Для оперативной информации достаточно краткой фабулы конфликта, в которой желательнее изложить все самые необходимые детали:

- Суть конфликта;
- Обстоятельства события (время, место, участники, характер действий, сведения о публикации, передаче, вызвавшей конфликт, название, дата, иные причины конфликта);
- Сведения об учредителях, владельцах СМИ;
- Состояние конфликта (разрешен, разрешается, не разрешался);
- Стадия развития;
- Движение конфликта, его разрешение;
- Источники информации: имя, фамилия, название программы, издания, информационного агентства, веб-сайта, дата сообщения и т.д.

Конечно, эти требования совсем не означают, что вы должны собрать абсолютно все. Чаще всего сделать это не удастся. Соберите доступную информацию и оформляйте текст как можно быстрее.

Качество первичного монитора важно!

Собирая информацию для первичного монитора, нужно помнить, что это основа для последующей юридической квалификации конфликта. Поэтому нужно сразу при сборе первичной информации уточнять обстоятельства конфликта (время, место события, полные имена участников события, их место работы, должность (это важно для определения полномочий), характер действий, сведения о публикации, передаче, вызвавшей конфликт (название, дата), иные причины конфликта). Для более

точного описания конфликта можно следовать формуле, использовавшейся еще древнеримскими юристами:

___ Кто?

___ Что?

___ Когда?

___ Где?

___ Как?

___ Чем?

___ Зачем?

Ответы на эти вопросы дают возможность юридической квалификации конфликта:

Кто? — определение сторон конфликта (кто является потерпевшим, а кто нарушителем);

Что? — каким образом был нарушен закон (что именно было сделано, конкретные действия);

Когда? Где? — место и время события (эти сведения помогают определить орган, в юрисдикцию которого входит принятие мер к расследованию, рассмотрению, устранению нарушения);

Как? — как было совершено правонарушение (обстоятельства, уточняющие характер действий, их последовательность и т.д.);

Чем? — что было орудием преступления, средством совершения правонарушения;

Зачем? — с какой целью были совершены указанные выше действия, мотивы действий, умысел.

Когда конфликт зафиксирован небрежно, когда отсутствуют важные детали, юридическая квалификация конфликта может быть ошибочной, а иногда она и просто невозможна. Правозащитная организация несет ответственность перед обществом за информацию, которую она распространяет. Претендуя на объективность результатов мониторинга, составители монитора не должны допускать ошибок в юридической квалификации конфликта и распространять недостоверные сведения. Думается,

что нет необходимости объяснять опасность распространения не соответствующих действительности сведений. Поэтому информация, передаваемая юристу для квалификации конфликта, должна быть тщательно проверена, а доказательства ее достоверности (документы, свидетельские подтверждения, записанные на аудио-, видеопленку) неплохо бы иметь в архиве.

Источники информации

Нередко при сборе информации о нарушениях прав журналистов и СМИ сотрудник службы мониторинга сталкивается с большим количеством сведений об одном и том же конфликте — в газетах, в лентах информационных агентств, в выпусках новостей телевидения и радио. В таком случае важно сравнить опубликованные материалы, выявить важные детали. Если сведения из различных источников противоречивы, информацию следует перепроверить с особой тщательностью.

В каждом случае в сообщении монитора необходимо указывать источник информации. Это может быть или перечень полных названий агентств, газет, журналов, бюллетеней, телеканалов и радиостанций, или сокращенные варианты этих названий.

Например:

газета «Сегодня», 13 февраля 1996

или

агентство ИТАР-ТАСС, 25 марта, 1997

или

СГ, 13 февр. 96 и ИТ, 25 мар. 97

Если вы упоминаете имя человека, передавшего информацию, и если он не является вашим сотрудником, то обязательно укажите его принадлежность к какой-либо организации или учреждению и тщательно проверьте приводимые о нем сведения. Однако в случае, если источник информации хочет остаться нераскрытым, то в таком случае службе мониторинга стоит прислушаться к просьбе источника (это скорее вопрос этики, чем права), и не указывать имя информатора, тем не менее, проверив информацию по другим каналам и по возможности сославшись

на любой другой доступный источник. Это важно в первую очередь для формирования собственной репутации и надежности взаимоотношений с сетью возможных источников информации. Допустив ошибку один раз и вопреки просьбе раскрыв имя конфиденциального источника, его не только можно навсегда потерять как потенциальный канал получения или проверки важной информации, но и можно создать опасную ситуацию для этого человека. Это конечно недопустимо.

Как сохранить информацию/документы?

Рано или поздно вы столкнетесь с проблемой сохранения информации, используемой вами в работе. Газетные публикации можно хранить сложенными в папки или пластиковые файлы, аналогичным образом можно поступить и с «бумажными» документами — различного рода заявлениями, обращениями, письмами, бюллетенями и пр. Соответственно, все документы и другие материалы должны быть систематизированы — хронологически или по категориям конфликтов.

Другой вид архива — электронный, в котором нужно собирать все тексты, набранные на компьютере или присланные вам по электронной почте. Их также следует систематизировать.

Электронный архив может также включать в себя сканированные публикации и документы, фотографии. Важно помнить, что хранение всего архива в одном или даже нескольких компьютерах опасно, тем более, если они объединены в одну сеть. Опасность заключается не только в том, что кто-то намеренно попытается избавиться от нежелательной для кого-либо информации, но и в связи с тем, что из-за технических проблем может произойти сбой в программе компьютера или занесен вирус, который может уничтожить программное обеспечение вашего компьютера.

Хранить информацию на дискетах формата 1.44 МВ, во-первых, накладно из-за их небольшого объема, во-вторых, опасно, поскольку дискеты могут быть размагничены. Оптимальным способом может быть запись информации на компакт-диск (CD). Хранение информации на CD удобно, а главное — не опасно. Для этого необходимо приобрести CD recorder (устройство

для записи на компакт диски) и использовать его сразу же, как только накапливается архивная информация.

Третий вид архива – видеоархив. Видеокассеты, на которых записаны интересующие вас телепрограммы, сюжеты из архивов телекомпаний, съемки пресс-конференций или репортажи об акциях вашей организации, наконец, подаренные или приобретенные организацией копии фильмов – основа этого архива. И в этом случае важно на каждой кассете записывать все необходимые данные – сюжеты, автор, хронометраж и др. Конечно, очень важно иметь для обработки, просмотра и монтажа хороший видеоманитонфон и монтажный стол. Но для обычного видеоархива достаточно и бытового магнитофона. Видеоархив, если есть такая возможность, можно также оцифровать и записать на DVD.

Четвертый вид – аудиоархив. Он может состоять из аудиозаписей пресс-конференций, интервью, радиопрограмм. К нему предъявляются такие же требования в оформлении, особенно важно указывать дату и полное имя «голосов». Хранить магнитную ленту также опасно из-за того, что она может быть случайно размагничена, к тому же она занимает много места, как и видеокассеты VHS. Поэтому желательно, если есть возможность, необходимо оцифровать аудиозаписи и хранить на CD.

Наконец, пятый – фотоархив. Для его хранения – если он состоит из фотографий – необходимы альбомы, если в архиве есть слайды – специальные кляйстеры. Если фотографии не сделаны сотрудниками вашей службы, а профессиональными фотографами или любителями, необходимо соблюсти требования сохранения их авторских прав. Фотографии являются объектом авторского права и их распространение в каком бы то ни было виде без согласия автора (даже на Интернет-сайте или в виде единичного отпечатка) является нарушением авторского права. Для того чтобы иметь право законно пользоваться чужими снимками, стоит попросить у каждого автора фотографии письменное разрешение на использование сделанных им снимков с указанием того, как именно он разрешает использовать его фотопроизведение – воспроизводить в книгах или размещать на вашем сайте в Интернете. Обязательно должно быть оговорено ваше право на переработку фотоснимка (если вам потенциально это нужно). Переработкой считаются любые изменения, которые вы можете

внести в снимок, будь то изменение формата, фона, цветовой гаммы, зеркальное отображение снимка, кадрирование, нанесение поверх снимка любого текста, использование его полностью или в части в коллажах. Переработка снимка возможна только с согласия автора, в противном случае это будет являться нарушением авторских прав фотографа. Согласно общепринятым правилам, фотограф имеет право распространять свои фотоснимки с указанием своего имени, псевдонима или без указания авторства. Поэтому не забудьте уточнить, в какой форме вам следует указывать авторство конкретного снимка. Правда, бывают и случаи, когда автор сознательно отказывается от помещения его имени по обстоятельствам вполне объяснимым, например, из-за преследования спецслужбами. Все это подробно регулируется законом об авторских правах, поэтому обязательно ознакомьтесь с требованиями такого нормативного акта, принятого в вашей стране.

Для более удобного хранения необходимо сканировать фотографии, переписать их на CD, и хранить также как все остальные материалы. Сканирование фотографий необходимо проводить в нескольких разных форматах – для размещения на веб-сайте достаточно формата jpg, он занимает небольшой объем. Для использования фотографий в печати файлы должны быть лучшего разрешения, поэтому целесообразнее хранить эти файлы в формате tif.

Через некоторое время, когда вы обнаружите, что архив увеличивается, и поиск необходимых материалов занимает много времени, необходимо создать каталог, в котором указываются ящики хранения CD или DVD, бумажные документы или фотографии. Для хранения архивных материалов нужно приобрести или сконструировать удобную мебель.

ЮРИДИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ

Каковы юридические требования мониторинга?

Как известно, мониторинговые исследования проводят не только общественные и правозащитные организации. Они, по сути, добровольно возложили на себя эту важную миссию. Отчасти потому, что им небезразлично, что происходит в обществе. Те или иные события и явления в жизни общества отслеживают и фиксируют в той или иной форме и государственные органы и учреждения (правоохранительные органы, аналитические отделы органов власти, различные НИИ и т.д.), и частные компании (те же социологические, маркетинговые агентства). Но почему же результатам исследований государственных структур, как правило, доверяют больше, чем результатам исследований правозащитных и общественных организаций?

Как правило, причиной недоверия являются сомнения в том, что общественная организация способна соблюсти важные организационные и методические требования к проведению мониторингового исследования, обеспечивающие чистоту результатов на выходе и фундаментальность подхода при организации исследования в целом. Сомневаются также и в профессионализме членов группы мониторинга и в качестве аналитики. Чего уж греха таить, часто эти сомнения оправданы.

Однако, без сомнения можно сказать, что правозащитные организации способны провести мониторинговое исследование ничуть не хуже, а зачастую и лучше многих государственных и частных структур. Важно лишь грамотно разработать методологию исследования, обучить членов группы мониторинга и иметь в команде грамотных аналитиков, способных не просто произвести арифметический подсчет полученных данных, но и вычленивать тенденции и дать правильную квалификацию зафиксированным событиям. А поскольку зачастую мониторинг связан именно с нарушениями прав человека в различных сферах, то и основа мониторинга и квалификация зафиксированных нару-

шений должна быть грамотной с правовой точки зрения. Именно поэтому крайне важно, уделить особое внимание аналитической стороне вопроса: а именно разработке грамотной правовой базы мониторинга и высококвалифицированной правовой квалификации результатов мониторинга и их правовой аналитике.

Поговорим немного подробнее о том, на чем, с правовой точки зрения, должна фиксировать свое внимание группа мониторинга, чтобы в итоге результаты мониторинга были весомыми и вызывающими доверие.

Очевидно, что участники группы мониторинга не наделены такими полномочиями, как, например, государственный чиновник или следователь, поэтому они могут зафиксировать лишь ту часть фактов, которая является открытой и общедоступной, либо доступ к которым они потенциально могут получить, пользуясь своими обычными гражданскими правами. Эти лежащие на поверхности сведения, как мы понимаем, часто далеко не всегда составляют весь спектр данных, которые важно знать для того, чтобы картина происшедшего была полной и абсолютно достоверной. Иногда эти сведения представляют собой достаточно разнообразный калейдоскоп сообщений и комментариев, вплоть до взаимоисключающих. Поэтому важно знать каким сведениям, каким документам и из каких источников вы можете доверять, которые помогут вам составить объективную картину интересующего вас события. При проведении мониторинга нарушений прав человека (будь то журналистов, заключенных, детей, женщин и т.д.) из всего объема имеющейся информации отбирается лишь определенная часть сведений, ставших известными проводящим мониторинг. Закономерно возникает вопрос — какая именно часть и по какому принципу отбирается?

Для того чтобы результатам мониторинга нарушений прав человека доверяли, чтобы его показатели отражали реальную действительность (а ведь такова цель мониторинга), чтобы его данные были весомыми для любых органов и организаций, заносимый в монитор случай (конфликт) должен содержать в себе то самое **нарушение**, ради фиксирования которого и затевается мониторинг. Если проводится мониторинг нарушений прав журналиста, то в мониторинг должны попадать случаи нарушения закона, фигурантами которых являются журналисты и редакции СМИ. Если целью мониторинга является выявление и фиксиро-

вание случаев нарушения профессиональной этики — тогда в мониторинг должны заноситься случаи нарушения этических норм и принципов профессии. И так далее. То, что является предметом мониторинга и должно быть ядром каждого заносимого в мониторинговый отчет (ленту и т.д.) сообщения. «Мониторим» нарушение чьих-либо прав — фиксируем нарушения Закона, «мониторим» этические конфликты — ищем нарушения этических кодексов, мониторим грамотность населения — ищем нарушения правил языка (орфографические ошибки).

На практике правозащитные организации применяют различные схемы и методы проведения мониторинга и используют разнообразные критерии отбора информации. Главное, чтобы все конфликты фиксировались в рамках мониторинга по одному и тому же принципу, на базе единого критерия (или нескольких критериев). Тогда весь массив собранной информации можно будет систематизировать, подвергнуть анализу, сравнить с аналогичными данными предыдущих годов, данными по другим регионам и т.д.

Возможность юридической квалификации конфликта (иными словами наличие нарушения закона в конкретном случае нарушения прав человека) — критерий, используемый большинством организаций, проводящих мониторинг нарушений прав человека. Он придает правовую весомость данным мониторинга. Таким образом, группе мониторинга следует фиксировать свое внимание, прежде всего, на тех случаях, когда имеет место нарушение закона в отношении той целевой группы, чье правовое положение в стране вас интересует, будь то граждане страны, мигранты, женщины, либо лица с определенным правовым статусом — военнослужащие срочной службы, заключенные, несовершеннолетние, женщины, журналисты и т.д.

Как вычлени́ть случаи нарушения закона из массы других спорных ситуаций?

Во-первых, требуется как следует ознакомиться с правовым положением интересующей вас целевой группы. Поскольку нас интересуют права журналистов, то далее мы будем вести речь именно о них. Какими правами законодательством наделены

журналисты в данном государстве, какими нормативными актами регулируется их профессиональная деятельность. Каковы общепринятые в международном сообществе принципы деятельности журналистов, основы независимой журналистики и т.д. Необходимо отобрать все документы правового характера (как обязательные, так и рекомендательные) и составить из них правовую базу данных, на основе которой в дальнейшем будет проводиться квалификация конфликтов. Помимо этого, данная база должна с самого начала организации работы по мониторингу лечь в основу разработки методологии проведения мониторинга и необходимого инструментария (карточки мониторинга, инструкции для проводящих мониторинг, таблицы возможных нарушений с указанием соответствующих статей закона, возможно разработки компьютерной программы, позволяющей фиксировать в единой базе данных все попавшие в поле зрения группы мониторинга случаи и т.д.).

Имея правовую основу мониторинга в виде правовой базы данных, необходимо определить весь спектр потенциальных нарушений прав целевой группы (в нашем случае журналистов) и нарушений, которые они сами могут допустить в процессе профессиональной деятельности. Это должен делать юрист, хорошо знакомый с правовым регулированием деятельности журналиста в конкретном государстве. Затем необходимо провести инструктаж членов группы мониторинга и не просто раздать им подготовленный инструментарий (карточки мониторинга, шаблоны фиксирования собранной информации, инструкцию по сбору информации), но и показать на примерах на какие именно ситуации следует обращать внимание и какие источники информации и документы могут помочь в дальнейшей квалификации конфликта. Таким образом, первичные правовые знания о предмете мониторинга должны иметь все члены группы мониторинга, иначе отсеиваемая информация будет проходить с большим количеством брака.

Как составить правовую базу данных для мониторинга

Несложно было бы оценить конфликт, опираясь только на внутреннее законодательство страны. Ограниченное количество за-

конов, прямо регулирующих деятельность журналистов, может назвать даже сам журналист. Однако внутреннее законодательство страны, как правило, не исчерпывается законами, принятыми парламентом данного государства. И сферу работы журналистов регулируют не только законы, из названия которых прямо следует – это явно что-то про прессу. К внутренней национальной правовой системе относятся и иные правовые документы, принятые органами власти и управления данного государства, а также международно-правовые документы, подписанные и ратифицированные государством. Это сложная иерархическая структура, которую должен насквозь «просканировать» специалист, выбирая для группы мониторинга необходимые правовые документы. Часто забывают, что ратифицированные международно-правовые акты имеют прямое действие на территории государства и являются частью внутреннего законодательства. Более того, как правило, они имеют высшую юридическую силу по отношению к внутреннему законодательству.

Несколько слов о статусе международно-правовых документов

При проведении мониторинга следует иметь в виду важное правило: международные конвенции (хартии, пакты и т.д.) применимы на территории данного государства только после их подписания, ратификации и вступления в силу, когда государство берет на себя обязательства по выполнению требований того или иного международно-правового документа. Одним из них, как правило, является приведение внутреннего законодательства в соответствие с данной, например, конвенцией. Помимо этого следует обратить внимание и на тот немаловажный факт, что часто международные договоры ратифицируются государствами с оговорками. То есть часть ратифицируется, а часть нет, и тогда некоторые статьи конвенции (или иного документа) на территории государства действовать временно не будут. Как правило, это продолжается до приведения внутреннего законодательства и правоприменительной системы в соответствие с требованиями международно-правового акта. Так часто случается, например, с международно-признанным требованием об отмене смертной казни. Ратифицируя весь документ, государство может быть не

готово отказаться от применения смертной казни, и тогда статья, устанавливающая запрет на смертную казнь, исключается из общего объема ратифицированного документа до момента, когда государство будет к этому готово. Таким образом, очень важно знать, полностью ратифицирован документ или с оговорками. Это позволит избежать ошибок при квалификации конфликтов и грамотно составить правовую базу данных для проведения мониторинга. Также важно уточнить в принципе, является ли государство, в котором проводится мониторинг, стороной данного международного договора или нет. Сверить, когда документ был подписан, ратифицирован и когда вступил в силу на территории данного государства. Моментом вступления в силу считается не момент подписания документа, а момент обмена ратификационными грамотами (что обычно происходит позже процедуры подписания). От первой даты до второй может пройти несколько месяцев. В этот период документ, не смотря на то, что он уже подписан главой (или иным уполномоченным представителем) государства, еще не будет действовать и ссылаться на его нарушение в этот период еще нельзя.

К сожалению, что касается внутреннего законодательства стран СНГ, многие нормативные акты не соответствуют международным правовым стандартам, а некоторые из них прямо противоречат международным нормам права. Нередко принятие нормативных актов страны само может служить сюжетом для монитора, когда в них содержатся положения, грубо нарушающие международные принципы и гарантии прав и свобод человека.

В международной правовой практике существуют, помимо обязательных для применения норм (конвенций, хартий, договоров), так называемые «мягкие нормы права». Это положения различных международных деклараций, резолюций, решений, рекомендаций и иных документов, которые не требуют ратификации. Обычно государства ограничиваются подписью своего главы (или иного уполномоченного лица) для того, чтобы показать, что данное государство поддерживает положения того или иного документа и выражает волю соблюдать упомянутые нормы, следовать данным рекомендациям. Эти документы не являются обязательными для применения, имеют слабую юридическую силу, не имеют механизмов защиты, но все-таки ссылки на них при проведении мониторинга весьма желательны. Это де-

монстрирует общий правовой климат в стране по отношению к исследуемому праву человека и показывает вашу осведомленность в данном вопросе, что, как правило, вызывает доверие и уважение к такой правовой оценке (конечно, такая правовая оценка должна быть дополнительной, а не основной).

Что делать если нарушение де-факто есть, а закона, регулирующего данное право в государстве де-юре, нет?

При осуществлении мониторинга может возникнуть проблема в определении нарушенной нормы закона и ссылке на конкретный действующий на территории данного государства нормативный акт. Иногда такого акта нет вообще (он не принят в государстве, а международный акт не ратифицирован).

Действительно, признанные международным сообществом принципы свободы слова и массовой информации (другие права и свободы) не всегда содержатся в законодательных актах внутреннего законодательства, и далеко не все международно-правовые документы, гарантирующие и защищающие свободу слова, ратифицированы государством, в котором проводится мониторинг. В такой ситуации может оказаться, что если внутренним законодательством той или иной страны не установлены определенные принципы свободы слова и гарантии её соблюдения и соответствующие международные документы, устанавливающие гарантии защиты этого права, не ратифицированы, то формально получается, что на территории этого государства действия, направленные на ущемление свободы или нарушение права, не будут подпадать под нарушение закона. Неужели этого формального повода достаточно, чтобы сложить руки и признать, что все нормально и никаких нарушений нет? С формальной точки зрения (которой зачастую придерживаются чиновники) нет нормы закона — нет и ее нарушения, которое можно было бы зафиксировать в ходе мониторинга и дать этому впоследствии надлежащую правовую оценку.

Выполняя требования внутреннего законодательства страны, пусть даже и противоречащего международным нормам права, любой чиновник может смело сказать, что не нарушил закона

своей страны, и формально он будет прав. Тем не менее действия чиновника все равно будут нарушать общепризнанные принципы свободы массовой информации и гарантии свободы слова, выработанные международным сообществом, принятые в демократическом обществе и содержащиеся в целом комплексе международно-правовых документов. Что же делать? С одной стороны, нарушение внутреннего законодательства страны формально отсутствует и обжаловать в суде такие действия бесполезно, но с другой стороны — мы понимаем, что нарушения есть, так как принципы свободы слова нарушены. В такой ситуации можно пойти следующим путем. В сообщении, заносимом в мониторинг, можно специально указать, что *«данные действия противоречат (например) «Всеобщей декларации прав человека», ст. 19 Международного пакта «О гражданских и политических правах», ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Нашим государством данные международно-правовые документы не ратифицированы, но поскольку они являются неотъемлемой частью международно-признанных принципов свободы слова, мы считаем важным указать на факты нарушения этих принципов в нашем государстве».*

Понятно, что такие случаи могут иметь ценность только при оценке ситуации со свободой слова в стране в целом и скорее всего они будут скептически оценены представителями государства.

Подводя итог сказанному выше, мы предлагаем использовать юридический критерий для мониторинга, потому что на собственной многолетней практике убедились, что занесенные в мониторинг конфликты, которые можно подвергнуть юридическому анализу, имеют гораздо более серьезный шанс устоять перед критикой скептиков и отразить объективную (а не субъективную) действительность. Во всех иных случаях (когда нарушены не правовые нормы, а установившиеся в обществе нормы морали, поведения, этики и т.д.) происшедшее не стоит признавать «конфликтами» и заносить в юридический монитор (это «сюжет другого романа» — этического мониторинга и т.д.). Если же вы на это идете, то для вашего решения должна быть весомая причина: отсутствие нормативного акта или принятие государством акта, который явно противоречит международно-принятым стандартам прав и свобод человека. Мониторинг конфликтов с участием редакций СМИ и журналистов фактически означает фиксирова-

ние случаев нарушения законодательства, когда одной из сторон в конфликте (нарушителем или потерпевшим) выступает журналист или редакция средства массовой информации.

Что такое «юридическая квалификация конфликта»?

Исходя из того, что предлагаемый нами критерий отбора спорной ситуации для мониторинга — это наличие в обстоятельствах конфликта потенциального нарушения закона, то важно определить, как это нарушение вычленишь и оценить. Иными словами речь пойдет о «юридической квалификации конфликта».

Юридическая квалификация конфликта для целей нашего мониторинга — это правовая оценка имеющихся о конфликте данных с точки зрения соответствия действующему законодательству (как нормам внутреннего права, так и международно-правовым нормам, входящим в систему национального права). Правовая оценка должна даваться профессиональным юристом во избежание ошибочной квалификации. Именно специалист должен оценить имеющуюся информацию на предмет наличия в ней данных о нарушении конкретной нормы (статьи) того или иного закона. В идеале, нужно выработать шаблон квалификации — лучше, если это сделает юрист узкого профиля, специализирующийся в области информационного права. На основе разработанного им шаблона с указанием надлежащих ссылок на нормативные акты и основные признаки наличия того или иного нарушения закона, с первичной собранной группой мониторинга информацией сможет работать практически любой юрист. Для него уже будет понятна логика квалификации, и он сможет оценить, достаточно ли оснований для квалификации того или иного случая, как нарушения закона. Впоследствии все случаи, которые могут подпадать под этот шаблон, будет также легче распознавать при сборе информации для монитора и членами группы мониторинга. Надо сказать, что большинство типов нарушений прав прессы и нарушений, которые допускают в процессе своей профессиональной деятельности сами журналисты, — постоянно повторяются на практике, достаточно типичны и через некоторое время работы по данному мониторингу не представляют большого труда для первичной оценки (квалифи-

кации) даже рядовым членам группы мониторинга. Однако хочется предостеречь от того, чтобы давать свободу квалифицировать конфликты с точки зрения права членам группы мониторинга, если они не являются юристами. Вполне возможно, что они окажутся способными учениками и смогут квалифицировать конфликты без особого труда, однако нужно всегда помнить о надежности результатов мониторинга и их авторитетности. Отчет о мониторинге должен быть безупречным со всех точек зрения, в том числе и с точки зрения квалификации (может быть даже в первую очередь). Поэтому не нужно пренебрегать элементарными правилами — правовая квалификация должна проводиться юристом. Человек, не обремененный юридическими знаниями, может допустить досадную ошибку в квалификации просто в силу незнания, которая может стоить вашей группе мониторинга самого ценного — вашей репутации, уверенности в вашей добросовестности и надежности.

Итак, попробуем на практике дать квалификацию конфликтной ситуации. Например, вы узнали, что *«20 июня сего года сотрудник службы охраны аппарата мэрии не допустил корреспондента газеты «Город — N» Сергея Иванова на пресс-конференцию мэра, мотивировав это тем, что этот журналист занесен в список лиц, кого пускать в здание мэрии запрещено, потому что у него нет аккредитации при мэрии, а также ввиду того, что он публикует необъективную и клеветническую информацию о деятельности мэра возглавляемого им органа местной власти»*.

А также вы узнали, что *«21 июня редактор газеты «Город — N» Михаил Сидоров отклонил подготовленную к публикации статью уже известного нам корреспондента Сергея Иванова, в которой говорилось об отчете мэра города о проделанной за год мэрией работе в области ремонта дорог, мотивировав тем, что в статье содержится слишком много критики, не подкрепленной фактами и статистическими данными»*.

Для того чтобы решить, какой из случаев заносить в мониторинг, является ли он нарушением профессиональных прав журналиста или нет, необходимо проверить, представляют ли действия сотрудника службы охраны и редактора газеты нарушение законодательства. Если да — смело заносите этот конфликт в мониторинг.

Допустим, вы определили, что первый случай содержит нарушение права журналиста на посещение организаций, предприятий, учреждений, право на поиск и получение информации, закрепленное в российском законодательстве, например, в ст. 1, ст. 47, п.6 ст. 58 Закона РФ «О средствах массовой информации», а также в ст.ст. 23, 25, 27, 29 п.4 Конституции РФ. Помимо внутригосударственного законодательства, право на свободу поиска, получения и распространения информации закреплено и в международных правовых документах: в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах человека, ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и т.д.

Теперь конфликту можно дать юридическую квалификацию — «нарушение права на посещение и присутствие в органах власти, организациях, предприятиях, объектах и территориях» или более широко — «нарушение права на поиск и получение информации», и при попадании в сферу наблюдения (мониторинга) подобного случая, его можно смело заносить в монитор — соответствующий раздел.

Второй случай можно отнести к внутриредакционным конфликтам, проблемам взаимоотношений руководителя и подчиненного. В таком виде его не следует заносить в монитор, так как с юридической точки зрения в нем отсутствует прямое нарушение законодательства, которое собственно фиксируется в мониторе.

Более того, о таких случаях чаще всего сообщают сами журналисты, считающие себя несправедливо обиженными своими редакторами. Но вы должны помнить, что их оценка событий субъективна. Более того, не стоит забывать, что в полномочия редактора СМИ как раз и входит решение вопроса о том, какие материалы будут опубликованы, а какие нет. Редактор имеет право вносить и редакторскую правку в текст подготовленного журналистом материала (главное, чтобы в процессе такой правки не изменялся смысл авторского материала до противоположного). Тем не менее и такие случаи тоже могут иметь интерес для вас. В особенности тогда, когда в них наблюдается система, за которой просматривается преследование журналиста в связи с его профессиональной деятельностью.

Часто за такими конфликтами, с трудом поддающимися квалификации, скрывается, например, «скрытая цензура», когда, на

первый взгляд, все выглядит как обычная редакторская правка, однако все статьи на определенную тему или определенного автора не публикуются. Сложно найти корни такого явления. Это может быть указание учредителя, чиновника не публиковать материалы на конкретную тему, которое исполняет редактор, или нечто иное. В любом случае, для правильной квалификации таких конфликтов очень важно внимательно разобраться в первопричине и не спешить с окончательным определением. Часто очевидное с первого взгляда оказывается не совсем однозначным. В любом случае, обращать внимание на такие случаи стоит, но спешить их фиксировать в юридическом мониторе не нужно. Понаблюдайте, составьте архив таких сообщений, вы почувствуете когда наберется критическая масса информации достаточной, чтобы делать правовые выводы.

Итак, правильная юридическая квалификация очень важна, так как именно она позволяет корректно распределить данные мониторинга по типам нарушений, отделить конфликт от неприятной для журналиста или редакции ситуации, которая тем не менее не поддается юридической квалификации, т.е. не является нарушением закона. Она может содержать нарушение норм морали, правил поведения, кодекса чести, но не закона.

Что такое «право», «законодательство», «закон», «норма права»?

Мы не ставим своей целью в настоящей публикации проводить юридический ликбез, даже на базовом уровне. Все правовые «нравоучения» здесь обусловлены только одной целью: проводимый мониторинг должен иметь под собой грамотную правовую базу, а его результаты должны быть безупречными с точки зрения правовой квалификации, только тогда результаты мониторинга будут достаточно авторитетны и устоят перед любыми критиками и скептиками. Помимо этого, грамотно проведенный мониторинг является гораздо весьма эффективным рычагом влияния на изменение ситуации (от лоббирования до оказания помощи в конкретных случаях нарушения прав граждан), так как его результаты убедительны и обоснованны. А как, вы думаете, будут относиться к представляемым вами результатам мониторинга, если будет видно, что даже в элементарных понятиях

вы путаетесь? Поэтому уделим несколько строк прояснению разницы между терминами «право», «законодательство», «закон», «норма права» и «норма закона». Это нам понадобится знать для того, чтобы в ходе работы над мониторингом (в том числе и на стадии квалификации) правильно трактовать и использовать указанные термины. Их придется использовать часто, ведь юридически значимым конфликтом для мониторинга считается только тот, где есть правонарушение, или иными словами нарушение законодательства.

Так что же должно фиксироваться в мониторинге – нарушение права, законодательства, закона, или нормы закона? Начнем по порядку и посмотрим, что означает каждый из этих правовых терминов, чтобы применять их при необходимости к месту.

Право – в объективном смысле это система общеобязательных социальных норм (правил поведения), установленных государством и обеспечиваемых силой его принуждения (позитивное право). Все государства постсоветского пространства живут по так называемой континентальной системе права (правовой системе), которая отличается, в частности, от англо-американской системы права тем, что состоит из массива писанных, принятых законодательными органами законов, в то время, как последняя базируется на судебных прецедентах (прецедентное право).

Независимо от того, в каком государстве ведется мониторинг, каждое обладает своим внутренним (национальным) законодательством. **Законодательство** – это система нормативных актов, принятых органами государственной власти и местного самоуправления.

Законодательство – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в целом или один из их видов (гражданское законодательство, уголовное законодательство и т.д.)¹. В систему законодательства входят Конституция, Уставы, (акт на уровне Основного закона страны или территориально-образованная, не путать с уставами предприятий и организаций), законы, постановления, указы, распоряжения, положения, правила и т.д.

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002.

Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Конституция является Основным законом, поэтому законы и иные правовые акты, принимаемые в государстве, не должны противоречить Конституции. Конституция – это свод принципиальных основ, прав и гарантий, по которым живет данное государство.

Особую роль играют международные правовые нормы (конвенции, пакты, хартии, соглашения и т.д.). Ратифицированные международно-правовые документы, являясь частью внутренней системы права, как правило, имеют большую юридическую силу, чем нормы внутреннего законодательства страны. Обычно это прямо предусмотрено в законодательстве (соответствующая статья содержится в Конституции страны). В случае, если положение внутреннего законодательства противоречит международному правовому акту, применяется положение международного акта.

Помимо этого, государства заключают между собой межгосударственные соглашения, договоры (как двух-, трех-, так и многосторонние, таких довольно много заключено между странами СНГ), которые с момента ратификации также входят в правовую систему данного государства. Сюда же включаются общепризнанные принципы и нормы международного права. Поэтому важно знать не только внутригосударственное регулирование конкретной области права (например, гражданского, политического права, права на информацию, свободу мысли и слова), но и действующие и ратифицированные государством соответствующие международные акты.

Таким образом, право, правовая система государства шире, чем его национальное законодательство. Говоря о нарушении нормы права, например, мы можем подразумевать как то, что нарушено положение государственного закона либо иного нормативно-правового акта, так и то, что нарушено положение ратифицированного международного договора. В то время как нарушение законодательства будет означать только нарушение правил национального законодательства (к которым международные договоры не относятся).

Закон – это нормативно-правовой акт, принятый высшим законодательным органом страны в установленном конституцией порядке; обладает высшей юридической силой по отношению к

другим нормативным актам и является обязательным для исполнения всеми физическими и юридическими лицами. В широком смысле законы — это все нормативно-правовые акты в целом, все установленные государством общеобязательные **правила**².

Помимо законов, органами власти и управления государства принимаются **подзаконные нормативные акты**, которые не должны противоречить законам и, как правило, содержат механизм применения норм закона, уточняют и детализируют его положения. Подзаконные нормативные акты (постановления, распоряжения, указы и т.д.), как и Законы, носят обязательный характер.

При проведении мониторинга фиксируются конфликты, содержащие нарушения норм не только законов, но и подзаконных нормативных актов. Для простоты мы говорим, что в мониторинг заносятся конфликты, которые содержат в себе нарушение закона (законодательства). Это означает, что нарушен может быть любой обязательный к исполнению и входящий в систему внутреннего законодательства страны нормативный акт (как принятый органом законодательной власти страны, так и ратифицированный международно-правовой акт).

Нормой права с теоретической точки зрения называют установленные государством общие правила поведения, регулирующие общественные **отношения**³.

Норма права, по сути, это любое положение правового акта, входящего в систему права государства. Нормы права имеют определенную структуру: в них, как правило, содержатся указание на круг лиц, которым адресована норма, а также обстоятельства, при которых она реализуется, само правило поведения и санкция (мера государственного принуждения, которая применяется к нарушителям нормы права).

Термины «**норма права**» и «**норма закона**» часто применяются как синонимы. Однако следует помнить, что сам термин «право» существенно шире, чем термин «закон». Если нарушено положение, зафиксированное в том или ином законе (к которым относятся непосредственно конституционные законы, законы, кодексы), то вполне можно сказать, что нарушена «**норма закона**»,

² Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. — М., 2002.

³ Словарь-справочник по праву / Сост. А.Ф. Никитин. — М., 1995.

наравне с — нарушена «**норма права**». В целях мониторинга, для более простого понимания — **нормой права** мы будем называть отдельное положение или отдельную статью нормативного акта.

При квалификации конфликта важно не просто указывать какой закон был, по вашему мнению, нарушен, но и указывать его конкретную статью (или несколько статей). Это конкретизирует нарушение и делает монитор более четким и юридически грамотным. Ссылки могут быть как на внутреннее законодательство, так и на международные акты, действующие на территории вашего государства.

Толкование положений международных правовых актов — конечно весьма сложное занятие, а истинный смысл и границы применения статей не всегда до конца понятны даже юристам. Такие ссылки должен делать специалист, разбирающийся в нормах международного права, регулирующих исследуемый вами круг отношений. Рекомендации по применению и толкование норм международных договоров, как правило, исходят от органов, уполномоченных следить за исполнением данного международного договора. Также практика применения статей международных актов нарабатывается в процессе рассмотрения конкретных споров и жалоб в специально уполномоченных на то органах, международных трибуналах. Так положения Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод толкуются и развиваются Европейским судом по правам человека в Страсбурге. Это единственный орган, который уполномочен давать толкование статей Конвенции и решения, принятые Европейским судом по конкретным делам, становясь прецедентами и являясь обязательными для всех стран-участниц Конвенции по вопросам толкования и применения текста Конвенции. Это своего рода ориентиры в том, как понимать и применять этот международно-правовой акт. Они понадобятся тем, кто будет готовить правовую базу для мониторинга, а также давать правовую квалификацию конфликтов.

Но если практика Европейского суда дает богатый арсенал ориентиров в применении Конвенции, то не так все просто с другими международными договорами, у которых либо отсутствует механизм контроля вообще, либо он является не очень эффективным (как, например, у Международного пакта о гражданских и политических правах человека, нарушения норм которо-

го обжалуются в Комитет по правам человека ООН, а эффективность работы этого органа существенно ниже Суда в Страсбурге, а решения носят сугубо рекомендательный характер).

Решения Европейского суда по правам человека служат важнейшим источником толкования норм Европейской конвенции по правам человека. Знание судебной практики Европейского суда поможет понять не только смысл норм Конвенции, но и покажет границы ее применения, конкретные ситуации, признанные Судом нарушениями прав и свобод, закрепленных Европейской конвенцией по правам человека. К сожалению, не все решения Европейского суда легко найти в переводе на русский язык или языки народов стран СНГ. Однако многие наиболее важные решения опубликованы в официальных источниках Совета Европы и все доступны в правовой базе данных HUDOC на странице Европейского суда по правам человека на одном из двух официальных языков Совета Европы, английском или французском: <http://hudoc.echr.coe.int/default.htm>

Русскоязычные ресурсы с практикой Европейского суда по правам человека могут быть доступны, например, на следующих сайтах:

Европейский суд по правам человека: право и практика

<http://www.echr.ru/documents/decisions.htm> (по всему спектру прав, гарантированных Конвенцией)

Институт проблем информационного права

www.medialaw.ru (по ст. 10 Конвенции, гарантирующей свободу выражения мнения)

Центр защиты прав СМИ

www.mmdc.ru (по ст. 10 Конвенции, гарантирующей свободу выражения мнения)

Центр содействия международной защите

www.ip-centre.ru (практика Европейского суда по делам против России)

Общественная организация «Сутяжник»

www.sutyajnik.ru

Нужно знать законодательство!

Прежде чем вы приступите к юридической квалификации конфликтов, зафиксированных в ходе мониторинга, принципиально важно ознакомиться с законодательством, регулирующим сферу деятельности, которую вы отслеживаете и анализируете. В противном случае качество конечного мониторинга может быть весьма слабым, так как большое количество случаев, которые вам будут казаться конфликтами, после попытки их юридической квалификации таковыми не окажутся. Поэтому до того, как заняться отслеживанием конфликтов, нужно определиться: а что же именно вас интересует, что является конфликтом? Зная это, вы не будете тратить время на работу над случаями, где нарушения закона не произошло. И напротив, зная, что перед вами правонарушение (нарушение закона), вы будете целенаправленно собирать информацию, необходимую для юридической квалификации конфликта.

Какие нормативные акты нужно изучить?

Рекомендуем начать с тех, которые регулируют интересующую вас сферу жизни. Применительно к теме настоящей публикации — право на свободу слова, свободу выражения мнения, доступ к информации, деятельность по выпуску средств массовой информации и профессиональную деятельность журналистов.

Начните с **Конституции** — Основного закона (он может в разных странах называться по-разному, чаще ему дают названия Конституция, Основной закон или Устав). В нем наверняка содержатся нормы, провозглашающие свободу слова и мысли, свободу массовой информации, права граждан на выражение мысли, мнения, иные права и свободы человека.

Конституцию знать необходимо — она обладает прямым действием, и декларированные в ней нормы обязательны для исполнения всеми должностными лицами, организациями и гражданами в государстве. Все остальные принимаемые в государстве нормативные акты — законы, постановления, указы и т.д. — не должны противоречить Конституции. Она имеет превалярующее значение по отношению ко всем остальным нормативным

актам, входящим в систему внутреннего законодательства государства.

Так же нужно как следует ознакомиться с теми нормативными актами, которые непосредственно посвящены работе журналистов и средств массовой информации. Назовем это **специальным законодательством**. К нему относится в первую очередь Закон о средствах массовой информации (о печати, о телерадиовещании, об общественном телевидении), а также нормативные акты, регулирующие отдельные аспекты деятельности средств массовой информации и журналистов – правовые гарантии деятельности журналистов, рекламу, государственную поддержку СМИ, право граждан на доступ к информации, освещение работы государственных органов власти в СМИ, аккредитацию, предвыборную агитацию и т.д.

Огромный пласт информационного законодательства составляют различные акты, регламентирующие статус информации (государственная тайна, служебная, коммерческая тайна, конфиденциальная информация, персональные данные и т.д.), порядок доступа к ней, ответственность за ее разглашение и т.д. Эти акты также важно знать, поскольку одними из наиболее распространенных нарушений прав журналиста являются те, что связаны с доступом к информации. Поскольку порядок доступа к информации различен для разного рода информации, нужно знать эти особенности.

Средства массовой информации участвуют в предвыборной агитации, поэтому законодательство, регулирующее выборы, избирательные права, предвыборную агитацию, также необходимо хорошо знать в той части, которая относится к освещению средствами массовой информации избирательной кампании.

Помимо специальных актов, посвященных непосредственно информационной сфере и деятельности средств массовой информации, существуют и другие законодательные акты, в которых устанавливаются права или обязанности редакций СМИ и журналистов, ответственность за нарушение прав журналистов и злоупотребление свободой массовой информации.

К таким актам могут относиться: Уголовный кодекс (иные законы, устанавливающие уголовную ответственность), в котором ряд статей устанавливает ответственность, к которой могут

быть привлечены именно журналисты в связи с их профессиональной деятельностью (наиболее «популярными» являются статьи «Клевета», «Оскорбление», «Вмешательство в частную жизнь», во многих странах в последнее время журналистов стали привлекать к ответственности за разглашение государственной тайны, шпионаж, призывы к изменению государственного строя и другие тяжкие государственные преступления – это очень опасная тенденция) и ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста.

Гражданский кодекс (иные гражданско-правовые акты, которые устанавливают ответственность за нарушение гражданского законодательства); акты, устанавливающие административную ответственность. В качестве примера хочется сказать, что, например, в Российской Федерации, Уголовный кодекс не жалуется журналистов. В нем содержится порядка 20 различных составов преступлений, за которые могут быть привлечены к ответственности журналисты в связи со своей работой, в то время как ответственности в отношении лиц, препятствующих профессиональной деятельности журналиста – посвящена всего одна статья (ст. 144 УК РФ) и та практически ни разу не применялась.

Огромный пласт внутреннего законодательства представляют собой **подзаконные нормативные акты**. Это Постановления, Решения, Приказы различных ведомств, министерств и иных органов власти и управления. Эти подзаконные нормативные акты должны точно соответствовать внутригосударственному законодательству и международным правовым документам, ратифицированным государством. Их задача – конкретизировать общие положения законодательства страны, регламентировать точный порядок, процедуры, сроки, установить лиц, ответственных за осуществление той или иной деятельности и т.д. С данными актами возникают, как правило, большие проблемы, поскольку они обладают весьма невысоким правовым уровнем. Многие подзаконные нормативные акты прямо противоречат законам страны, не говоря уже о международных документах. Огромное число таких актов находится в ограниченном доступе, под различными грифами: «для служебного пользования», «секретно», либо просто никогда не были опубликованы и т.д. Тем самым нарушаются нормы внутреннего законодательства страны и международные принципы свободы доступа к информации, не являющейся охраняемой государством тайной, принцип

прозрачности деятельности государственных органов власти и должностных лиц.

Есть также *локальные акты* конкретных предприятий и учреждений, начиная от положений об аккредитации и заканчивая инструкциями, регламентирующими порядок общения сотрудников с журналистами, предоставления той или иной информации и т.д. Такого рода документы также представляют интерес для группы мониторинга. Часто чиновники ссылаются на какой-то якобы существующий документ, который ограничивает право журналистов, скажем на доступ к информации, имеющейся в данном органе, либо право на посещение данного учреждения и общение с его персоналом. Однако, пока в ваше распоряжение не попала копия такого документа, не спешите на него ссылаться только лишь со слов журналиста или чиновника — одной из сторон конфликта. Далеко не факт, что такой документ существует, а не является плодом чьей-то фантазии, направленной на обоснование своих действий. И даже если он есть, важно точно знать его текст, уполномоченное лицо, подписавшее его, орган принявший, срок действия и многое другое.

Не забудьте и про *международно-правовые акты*. Они имеют особое значение, так как в случае, если внутреннее законодательство вашего государства противоречит положениям международных правовых актов, то по общему правилу должны применяться международные нормы (об этом говорилось выше). Выявленные в ходе мониторинга нарушения международных правовых норм являются достойными примерами и доказательствами того, что законодательство вашей страны нуждается в корректировке, а важнейшие права человека нарушаются.

Среди международно-правовых источников регулирования прав и свобод человека на свободу массовой информации, свободу выражения мысли можно назвать следующие акты:

ДОКУМЕНТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ

«**Конвенция о защите прав человека и основных свобод**» и **протоколы к ней**, принятая Советом Европы 04.11.1950 г. и измененная 06.05.1963 г., 20.01.1966 и 19.03.1985 г. (в частности **Протокол №1** (ETS №9) от 20.03.1952 г. и **Протокол №11** от 11.05.1994 г.);

«**Хартия свободы печати**» (принятая в 1992 г.);

Декларация о СМИ и правах человека (принята в 1970 г.);

ДОКУМЕНТЫ ООН

Всеобщая декларация прав человека (принятая и провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.);

Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16.12.1966 г.);

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (от 16.12.1966 г.);

Конвенция о международном праве опровержения (принята на 403-м пленарном заседании 16 декабря 1952 г.)

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

РЕЗОЛЮЦИИ ПАСЕ

Резолюция № 428 Парламентской ассамблеи Совета Европы (далее ПАСЕ) о принятии Декларации о СМИ и правах человека, 1970 г.;

Рекомендации ПАСЕ 748 «О роли национального вещания и управления им» 1975 г.;

Резолюция ПАСЕ 820 «Об отношении парламентов государств со СМИ» 1984 г.;

Резолюция 1165 (1998) Парламентской ассамблеи Совета Европы о праве на неприкосновенность личной жизни

РЕКОМЕНДАЦИИ И ДЕКЛАРАЦИИ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Рекомендация № R (94) 13 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам «О мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации» (принята Комитетом министров 22 ноября 1994 г. на 521-й сессии заместителей министров)

Рекомендация № R (99) 15 Комитета министров государств – членов Совета Европы «О мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации» (принята Комитетом министров 9 сентября 1999 г. на 678-й встрече заместителей министров)

Рекомендация № R (97) 20 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам по вопросам «разжигания ненависти» (принята Комитетом Министров 30 октября 1997 г. на 607-м заседании заместителей министров)

Рекомендация № Rec (2002) 2 Комитета министров государствам-участникам о доступе к официальным документам (принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании заместителей министров)

Декларация Комитета министров Совета Европы о предоставлении через СМИ информации относительно уголовных процессов (принята Комитетом министров 10 июля 2003 г. на 848-м заседании заместителей министров)

Рекомендация № Rec (2003) 13 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о предоставлении через СМИ информации относительно уголовных процессов (принята Комитетом министров 10 июля 2003 г. на 848-м заседании заместителей министров)

Декларация о свободе выражения мнения и информации (принята Комитетом министров 29 апреля 1982 г. на 70-м заседании)

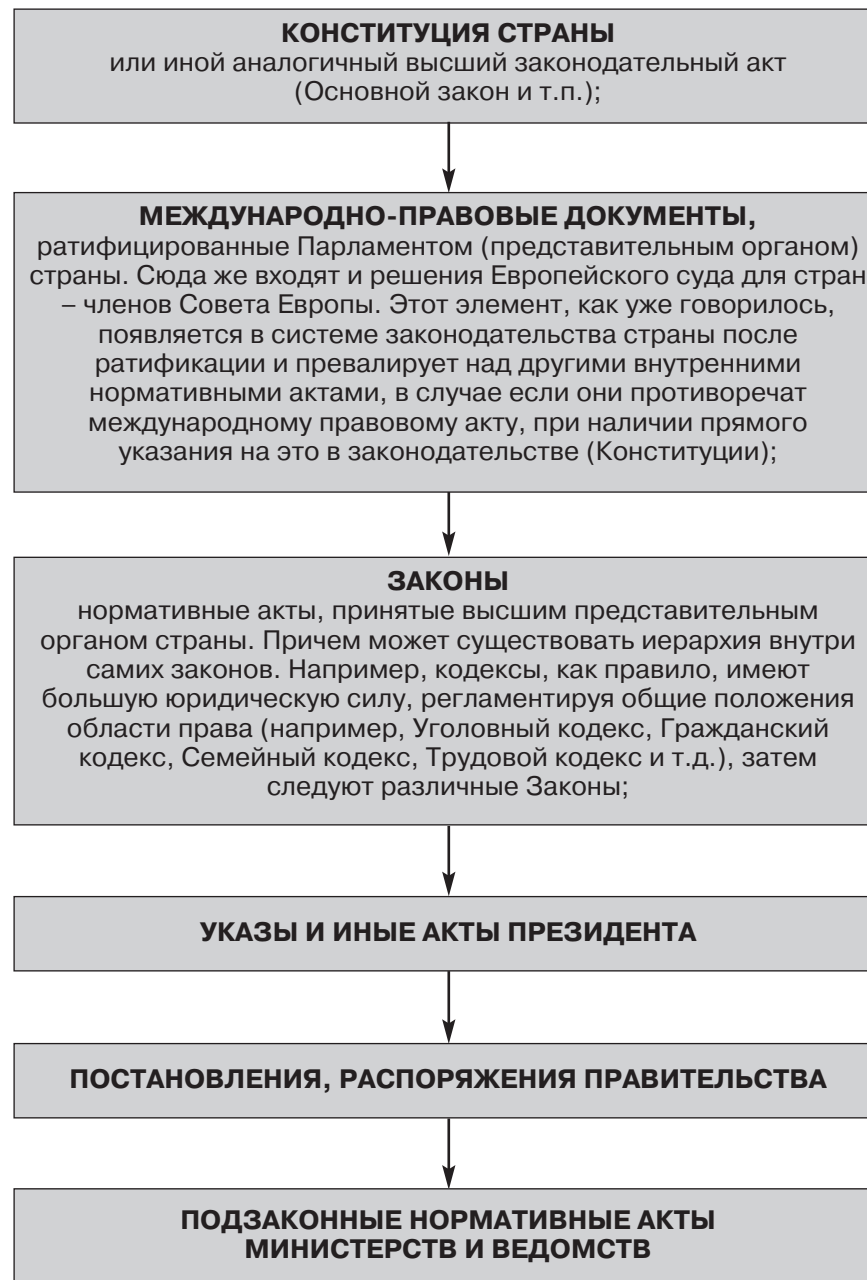
Декларация о защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности (принята Комитетом министров 3 мая 1996 г. на 98-м заседании)

Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ (принята 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров Совета Европы на уровне постоянных представителей)

Серия деклараций, принятых на региональных семинарах ЮНЕСКО в Виндхукке (Намбия, 1991 г.), Алма-Ате (Казахстан, 1992 г.), Сантьяго-де-Чили (1994 г.); Санае (Йемен, 1996 г.), Софии (Болгария, 1997 г.) и др., в которых осуждаются попытки некоторых правительств ущемить свободу массовой информации, используя различные административные методы.

Говоря о законодательстве, необходимо еще раз подчеркнуть, что все действующие в стране нормативные акты образуют достаточно четкую иерархическую структуру, в которой каждый нижестоящий документ не может противоречить вышестоящему. Если попробовать схематично и несколько упрощенно это изобразить, то получится следующее:

Структура национального законодательства.



Отдельно можно сказать о *Постановлениях Пленума Верховного суда* общей юрисдикции и *Пленума Высшего арбитражного суда* (названия в каждой стране могут быть разными, например, Высшего хозяйственного суда), которые представляют собой не нормативные акты, а разъяснение действующего законодательства на основе сложившейся судебной практики. Это могут быть акты с иными названиями, но суть будет одна и та же — обобщение судебной практики по конкретным категориям дел, толкование законов и рекомендации нижестоящим судам как следует рассматривать те или иные дела и что понимать под тем или иным правовым термином, упомянутом в законодательстве. Суды при разрешении гражданских споров и рассмотрении уголовных дел в большой степени руководствуются разъяснениями Верховного суда по конкретным категориям дел. Поэтому для понимания специфики конкретных конфликтов и практики их рассмотрения вам целесообразно ознакомиться с постановлениями Пленумов высших судебных инстанций страны.

Россия и страны СНГ имеют схожую правовую систему, в основе которой лежит законодательство — принятые и ратифицированные государством нормативные акты. Суды при разрешении гражданских споров и рассмотрении уголовных дел руководствуются данными нормативными актами. Приговоры и решения судов являются обязательными к исполнению, но не входят в систему законодательства. В отличие от данной правовой системы, в некоторых странах (например, Великобритании, США) сложилась прецедентная система права, когда решения суда фактически становятся аналогом нашего законодательства, т.е. ложатся в основу рассмотрения аналогичных категорий дел в судах в будущем.

Тем не менее судебная практика в странах СНГ играет не менее важную роль, чем в странах с прецедентной системой права. Официальное отсутствие такой системы не говорит о том, что в российских судах или судах стран СНГ прецеденты не играют никакой роли. Так, решения Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда, Постановления Пленумов по гражданским, уголовным делам, хозяйственным спорам фактически становятся толкованием закона и показывают направление судебной практики по тому или иному вопросу. Созданные в судах прецеденты могут существенным образом

повлиять на позицию органов, уполномоченных толковать положения закона. Принципиальными решениями по аналогичным делам также можно руководствоваться для отстаивания своей позиции в суде, но важно помнить, что это может быть лишь дополнительным, но не основным аргументом. Не нужно отчаиваться, если такого решения нет, может быть вам удастся создать прецедент и переломить негативную судебную практику.

Какие документы нужны для мониторинга?

Важно знать также органы, участвующие в разрешении конфликта (если он разрешается). Ими могут быть прокуратура, органы внутренних дел (милиция, аналогичные структуры), суд, административные органы, имеющие полномочия решать те или иные вопросы, споры (в РФ, например, Министерство печати, избирательные комиссии). Для юридической части мониторинга важно не только иметь информацию о том, какой орган занимается разрешением конфликта, но и какие именно действия для этого он предпринимает. Допустим, в случае насильственных действий в отношении журналиста: велась ли доследственная проверка, каковы ее результаты, было ли возбуждено уголовное дело и т.д.

Если фиксируется случай судебной претензии, необходимо знать не только тот факт, что подан иск в суд, но и получить информацию о сторонах конфликта (кто истец, кто ответчик); нужно знать также, какие именно требования, претензии предъявлены, что явилось причиной конфликта (публикация в газете, телепередача, отказ редакции опубликовать опровержение или предоставить право на ответ, иное). А для этого лучше всего располагать копией искового заявления и, если она была вызвана публикацией в прессе (теле-, радиоматериалом), то и копией данного материала.

В случае наличия у конфликта «судебной истории» хорошо было бы иметь следующие материалы:

- копию искового заявления (возражения на него, если есть);

- решения суда;
- кассационной жалобы (возражения на нее, если есть);
- определения суда второй инстанции и т.д.

Другими словами, составителю монитора важно иметь все те документы, которые могут дать достоверную информацию о ходе рассмотрения конфликта и его результатах. Это также даст возможность проанализировать правильность и объективность принятых решений, а также оценить добросовестность журналиста при подготовке публикации, соблюдение своих профессиональных прав и обязанностей.

Каждый конкретный случай уникален, но тем не менее существуют определенные шаблоны, правила, по которым развивается тот или иной конфликт. Все конфликты относятся к определенным типам, которые, естественно, имеют схожую систему развития и разрешения (например, рассмотрение иска в суде может закончиться вынесением решения, заключением мирового соглашения, прекращением дела по каким-либо процессуальным основаниям). Поскольку правовых способов разрешения конфликтов тоже не так много, то, изучив их, можно выработать некоторые шаблоны, которым и будут следовать члены группы мониторинга при фиксации конфликта. Возможные пути решения конфликта вам может с легкостью подсказать любой юрист. Такие шаблоны обязательно должна иметь под рукой группа мониторинга, так как, заглянув в них, гораздо легче понять, какую и где информацию искать, какие документы и в каких органах пытаться добыть.

Принцип: один конфликт – одно нарушение

При проведении мониторинга очень важно придерживаться принципа: «Один конфликт (сообщение) монитора – одно правонарушение». Когда фиксируется тот или иной случай нарушения прав журналистов, то необходимо следить за тем, чтобы в одном конфликте, заносимом в монитор, было не более одного правонарушения. Достаточно часто встречаются ситуации, когда в одном случае содержатся несколько правонарушений.

Например:

СЕНТЯБРЬ, 27
Владимир Сорокин
Газета «N-ский курьер»

Главный редактор газеты «N-ский курьер» города N-ска Владимир Сорокин не был допущен в здание мэрии работником службы охраны Николаем Ивановым. Охранник заявил журналисту, что пресс-службой мэрии его имя не внесено в список аккредитованных журналистов, которым разрешен вход в здание мэрии и предложил журналисту позвонить руководителю пресс-службы Григорию Смирнову для уточнения причин отказа в аккредитации. Руководитель пресс-службы сообщил, что распоряжением мэра города сотрудникам редакции газеты «N-ский курьер» запрещено посещение здания мэрии. Мотивируется это тем, что это издание необъективно освещает деятельность мэрии и самого мэра. Еще одним поводом стал факт подачи в городской суд мэрией N-ска иска о защите деловой репутации в связи с публикацией 25 августа 1999 года газетой «N-ский курьер» статьи «А воз и ныне там...» (автор В. Сорокин). По этим причинам редакции газеты отказано в аккредитации и в посещении здания мэрии, а работникам мэрии устным распоряжением мэра Степана Федулова запрещено предоставлять какую-либо информацию журналистам данной газеты.

Если корреспондент службы мониторинга попытается занести данный конфликт в вышеприведенном виде, то юрист при квалификации столкнется с проблемой невозможности четкой, однозначной правовой квалификации. Это связано с тем, что в нем содержится не одно правонарушение, а как минимум четыре, которые относятся к различным типам правонарушений и в которых журналист выступает в разных ипостасях: как «нарушитель», так и как «потерпевший». Рассмотрим, какие именно нарушения присутствуют в приведенном конфликте.

1. Недопущение журналиста в здание мэрии (органа публичной власти) сотрудником охраны является нарушением профессионального права журналиста на поиск и получение информации, которое выразилось непосредственно в ограничении права на посещение и присутствие в органах государственной власти, на предприятиях, учреждениях, организациях, а также объектах и территориях (применительно к законодательству России – это

ст.ст. 23, 25, 27, 29 Конституции РФ; ст. 1, 47, 58 Закона РФ «О СМИ»). В данном конфликте журналист является потерпевшим, сотрудник службы охраны – нарушителем.

2. Необоснованный отказ в аккредитации, о котором нам стало известно из мотивировки отказа в праве посещать здание администрации, также является нарушением профессионального права журналиста на поиск и получение информации. Только здесь нарушена другая норма Закона (в России – это ст. 48 Закона РФ «О СМИ», регулирующая право на аккредитацию журналистов), и в этом случае мы имеем дело с другим нарушением права журналиста – права на аккредитацию, поэтому данное нарушение должно быть выделено в отдельный конфликт. В этом конфликте журналист (редакция СМИ) является потерпевшим, руководитель пресс-службы мэрии (или сама мэрия или мэр) – нарушителем.

3. Иск о защите деловой репутации и возмещении морального вреда, о котором мы также узнали в процессе выяснения мотивов отказа в праве журналиста на посещение мэрии, является свидетельством того, что журналисту предъявлены претензии в связи с его публикацией, то есть ему инкриминируется нарушение прав других лиц и организаций. Иными словами, ему предъявляются претензии в совершении правонарушения в отношении мэрии города в виде умаления ее деловой репутации газетной публикацией. В данном конфликте журналист (редакция СМИ) формально является нарушителем, а мэрия города – потерпевшим.

Здесь необходимо отметить следующее: если, по вашему мнению, претензии необоснованны и фактически иск является административным и финансовым давлением на редакцию СМИ и журналиста – этот конфликт все равно необходимо заносить в нарушения, инкриминируемые журналисту. Свое мнение по поводу объективности претензий, обстоятельств конфликта и его дальнейшего развития вы сможете изложить дополнительно, однако в данном случае по формальным юридическим признакам журналист является нарушителем – он является ответчиком по иску, его публикация явилась действием, повлекшим «нарушение закона», по крайней мере, по мнению истца, – поэтому вы поступите юридически грамотно, если в этом конфликте отнесете журналиста к нарушителям. Это не означает, что в своих дей-

ствиях вы должны руководствоваться принципом презумпции виновности журналиста. Вы просто фиксируете конфликт по его формальным признакам. А в данном случае показывают, что действия журналиста ставятся под сомнения с точки зрения наличия в них нарушения закона. До вынесения решения суда по данному делу может пройти много времени, на протяжении которого журналист будет выступать в роли ответчика, и мы не знаем, какое решение вынесет суд, так что нужно абстрагироваться от своих эмоций и занести конфликт как инкриминируемое журналисту нарушение. Необходимо отследить развитие конфликта до самого конца, до вынесения решения судом и далее на всех стадиях рассмотрения дела. Также важно отметить, что далеко не всегда предъявляемые журналисту претензии необоснованны. К сожалению, иногда журналисты не аккуратны с изложением фактов и действительно нарушают права граждан, требования закона. Зачастую это объясняется низкой правовой культурой «акул пера» и спешкой при подготовке материалов к печати.

4. И, наконец, четвертое правонарушение, выявленное в приведенном случае – это запрещение работникам предприятий, учреждений, организаций предоставлять журналисту информацию, не составляющую охраняемую законом тайну. Здесь также имеет место нарушение права на поиск и получение информации, однако нарушены другие нормы закона (в России – это ст.ст. 23, 24, 29 Конституции РФ; ст. 58 Закона РФ «О СМИ», Закон РФ «О государственной тайне» ст. ст. 5,7; ГК РФ ст. 128 и т.д.).

Таким образом, в одной ситуации мы выявили четыре самостоятельных конфликта, которые можно однозначно юридически квалифицировать. Мы получили возможность: выявить стороны конфликта (нарушителя и потерпевшего); определить, к какому типу нарушений отнести конфликт (нарушение прав журналистов или нарушение, инкриминируемое журналисту); выявить конкретную нарушенную норму закона. Поэтому выслушав подобную историю ее нужно будет раздробить на четыре более мелких ситуации, каждая из которых будет занесена в мониторинг как самостоятельный случай, в котором будет просматриваться одно потенциальное нарушение закона. Такой подход позволит в дальнейшем более качественно проанализировать результаты мониторинга и получить более объективную картину состояния прессы в регионе.

КВАЛИФИКАЦИЯ КОНФЛИКТОВ

Как квалифицировать конфликты?

В ряде организаций, прежде чем начать ведение мониторинга, разрабатывается инструментарий для членов группы мониторинга, то есть те методические указания и инструкции, которыми он должен пользоваться в ходе ведения работ по отслеживанию конфликтов. Это совершенно правильный подход. В составлении таких инструкций должны участвовать не только опытные «мониторящие», но и обязательно профильные юристы, которые должны подготовить правовую базу для мониторинга и выработать алгоритм фиксирования информации и его оценки (об том мы говорили выше). Составленная юристами карточка-анкета помогает не только правильно составить подробную классификацию, но и, после ее составления и потенциально возможной компьютерной обработки, позволяет получать статистические данные с незначительной погрешностью.

Конечно, разработка подобной карточки-анкеты — дело юриста, хорошо знающего законодательство той или иной страны. Ее заполнение должно быть делом простым, доступным любому члену группы мониторинга, вне зависимости от его базового образования. Окончательную оценку и квалификацию зафиксированным конфликтам должен опять же давать юрист.

Карточка-анкета может быть не обязательно на бумаге. Конечно, сейчас удобнее работать на компьютере. Если есть такая возможность, то можно создать специальную программу (базу данных), что позволит существенно облегчить в дальнейшем процесс анализа полученных результатов. Эту базу данных можно содержать не только на вашем рабочем компьютере, но и на вэб-сайте вашей организации. Во-первых, так не просто будет удобнее работать, но можно будет и исправлять ошибки и дополнять информацию, которая появляется в процессе развития кон-

фликта, делая это наглядным для заинтересованных лиц. Во-вторых, заполненная карточка-анкета может быть доступна всем, кто интересуется вашей работой. Прозрачность критериев мониторинга и оценки дополнительно обеспечит гарантию доверия со стороны потребителей ваших докладов к вам и вашей работе.

Удобство работы в Интернете также обусловлено тем, что вы можете дополнить информацию иллюстрацией — фотографией или другими наглядными материалами, например, факсимильным изображением документа, чтобы была видна оригинальная подпись и печать.

Так преследуют журналистов и СМИ...

Первая часть карточки посвящена тем конфликтам, в которых журналисты и СМИ являются пострадавшей стороной.

Можно самостоятельно определить тот перечень нарушений прав журналистов и СМИ, которые наиболее полно отражают ситуацию с соблюдением свободы слова и печати в вашей стране. В качестве примера, такими нарушениями могут быть:

- Нарушения, связанные с поиском и получением информации (ограничение права на посещение и присутствие в органах государственной власти, на предприятиях, учреждениях, организациях, на пресс-конференциях; необоснованное ограничение права производить записи; необоснованный отказ в предоставлении запрашиваемой информации);
- Нарушения, связанные с аккредитацией (необоснованный отказ в аккредитации, необоснованное лишение аккредитации, принятие «драконовских» правил аккредитации, противоречащих действующему законодательству);
- Незаконное требование раскрыть конфиденциальную информацию или ее источник;
- Нарушение профессиональной самостоятельности редакции и вмешательство в деятельность редакции (осуществление цензуры; принуждение к смене учредителя, незакон-

ная смена учредителя; незаконное требование к редакции изменить тематику средства массовой информации; требования к редактору покинуть пост, незаконное увольнение главного редактора; иные формы давления на редакцию и вмешательства в профессиональную деятельность редакции);

- Нарушение договорных отношений с редакцией (незаконное выселение редакции из занимаемых помещений, отказ от печатания газеты, нарушение финансовых обязательств перед редакцией);
- Незаконное воспрепятствование распространению продукции СМИ (запрет, ограничение или воспрепятствование розничной продажи, раздачи и рассылки продукции СМИ, неправомерное изъятие или уничтожение тиража либо его части; воспрепятствование или ограничение на вещание);
- Нарушения личных неимущественных прав журналиста или редакции (ущемление чести, достоинства журналиста и деловой репутации редакции; нарушение неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны журналиста);
- Нарушение авторских и смежных прав редакции и журналиста;
- Преступления против жизни и здоровья журналиста или его близких;
- Преступления против свободы, чести и достоинства личности и личных прав журналиста (похищение, незаконное задержание, лишение свободы журналиста; клевета и оскорбление в адрес журналиста);
- Преступные посягательства на имущество журналиста и имущество редакций СМИ;
- Преступное воспрепятствование деятельности СМИ и журналиста (физическое или психическое принуждение журналиста к распространению или отказу от распространения информации; незаконное изъятие у журналиста документов, материалов и аппаратуры; злостное воспрепят-

ствование деятельности редакции СМИ; самовольный захват редакционного помещения и оборудования).

Центр экстремальной журналистики Союза журналистов России, например, определил для своей работы такие категории:

- Погибшие журналисты

Журналисты, погибшие при выполнении или в связи с выполнением профессиональных обязанностей.

Журналисты, чья гибель не расследована или результаты следствия вызывают сомнение.

Журналисты, погибшие в результате несчастного случая или инцидента, не связанного с выполнением профессиональных обязанностей.

- Пропавшие без вести и похищенные журналисты

- Нападения на журналистов

Нападения на журналистов, связанные с профессиональной деятельностью или в связи с выполнением профессиональных обязанностей.

Журналисты, пострадавшие в результате несчастного случая или инцидента, не связанного с выполнением профессиональных обязанностей.

- Задержания и аресты журналистов

- Преследования журналистов

- Судебные преследования и иные способы давления на редакции СМИ

Обыски властными структурами

Ограбление или имитация ограбления

Судебные преследования

Террористический акт или угроза теракта

Попытка захвата редакции

Взлом компьютерной сети

Иные способы давления

- Не предоставление или воспрепятствование распространению информации

Конечно, эти категории выбраны Центром экстремальной журналистики в соответствии с собственной миссией, и связано это, прежде всего, с тем, что Россия — огромная страна, где происходит большое количество случаев нарушений прав журналистов, но невозможно собрать всю информацию. Эти категории являются наиболее серьезными правонарушениями.

Как дополнительную категорию, связанную больше с длительным исследованием случаев нарушений прав журналистов и СМИ, можно выделить информацию о судебных процессах, связанных с этими правонарушениями.

Так журналисты нарушают закон...

Среди конфликтов, фиксирующих взаимоотношения власти и/или представителей власти и прессы, достаточно большое место занимают такие, в которых журналисты выступают как нарушители закона. Подобных случаев, например, в 1997 и 1998 годах на территории Российской Федерации зафиксировано почти половина из числа всех конфликтов. Проблема публикации непроверенных сведений, заказных статей и участия в информационных войнах существует. Однако необходимо отметить одну категорию конфликтов, которая составляет значительную часть всех случаев обвинений журналистов в нарушении закона. Это — иски о защите чести, достоинства, деловой репутации и возмещении морального вреда.

Эти данные свидетельствуют, что очень часто иски о защите чести и достоинства подаются и удовлетворяются необоснованно. Имеет место инверсия ответственности (как говорится «перекладывание с большой головы на здоровую», перенос ответственности на другое лицо), когда недостатки в работе государственных органов или их должностных лиц, злоупотребления по службе, послужившие темой критической публикации, оборачиваются для журналистов и редакций СМИ исками о защите чести и достоинства и выплатами истцам крупных сумм в качестве денежной компенсации морального вреда.

Мы заносим эти конфликты как нарушения, инкриминируемые редакциям СМИ и журналистам, т.к. они формально выступают ответчиками и часто бывают не правы, публикуя непроверенные сведения, порочащие честь и достоинство граждан. Тем не менее необходимо обратить ваше внимание на опасную тенденцию использования исков о защите чести, достоинства и деловой репутации в качестве рычага финансового давления на редакции, инструмента подавления свободы массовой информации.

Помимо нарушений личных неимущественных прав, примером чего является ущемление чести и достоинства, существует ряд других нарушений закона, которые редакции СМИ и журналисты могут допустить в своей профессиональной деятельности.

Эту классификацию обвинений можно представить таким образом:

- Злоупотребление правами журналиста (распространение слухов под видом достоверных сведений, сокрытие и фальсификация общественно значимых сведений; нарушение журналистом конфиденциальности информации или ее источника);
- Нарушения личных неимущественных прав (ущемление чести, достоинства и деловой репутации; нарушение неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны и т.д.);
- Нарушение договорных обязательств редакциями СМИ;
- Нарушение регистрационных и лицензионных правил;
- Нарушение авторских и смежных прав и незаконное разглашение информации об объекте промышленной собственности;
- Нарушения, связанные с предвыборной агитацией (отказ в предоставлении бесплатного эфирного времени государственными и муниципальными телерадиокомпаниями; ведение предвыборной агитации и публикация результатов исследований в не установленные законом сроки и т.д.);
- Нарушения, связанные с рекламной деятельностью (нарушение общих требований к рекламе; превышение допустимого объема рекламы и т.д.);

- Нарушения, связанные с публикацией обязательных сообщений и опровержений;
- Противозаконная пропагандистская деятельность в СМИ (пропаганда организации и деятельности общественных объединений, преследующих противоправные цели; пропаганда национального превосходства или неполноценности, возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды; пропаганда насилия и жестокости, социальной вражды и т.д.);
- Клевета и оскорбление в СМИ;
- Разглашение в СМИ специально охраняемой законом тайны и запрещенных материалов (разглашение государственной тайны, данных предварительного расследования, тайны усыновления, коммерческой и банковской тайны, сведений о частной жизни лица, личной и семейной тайне; заведомо ложная реклама; распространение порнографических материалов и др.).

РАСПРОСТРАНЕНИЕ МОНИТОРА

Кто заинтересован в получении монитора?

Прежде всего, надо задаться вопросом: для каких целей вы распространяете монитор? Если только ради того, чтобы некоторое количество людей и организаций получили текст, то ваша и ваших коллег работа проделана почти впустую. Необходимо помнить, что ваш текст — уже документ, и доставить его нужно по тому адресу, к тому человеку или в ту организацию, которая сможет изменить положение с правами журналистов и СМИ в вашей стране.

Потенциальные получатели вашей информации могут быть поделены на три категории:

- те, кто в ней нуждаются и могут изменить ситуацию;
- те, кто в ней заинтересован, но ситуацию изменить могут только через солидарную с вашими целями публикацию вашего текста или собственных комментариев к нему;
- те, кто информацией должны обладать, но в ее существовании не очень заинтересованы.

К первой категории относятся международные, правозащитные и общественные организации, ко второй — СМИ и журналистские организации, к третьей — государственные структуры вашей страны.

Монитор надо перевести на языки

В понимании, по крайней мере, языковом, у властей вашей страны проблем быть не может, поэтому рассылка монитора в правительственные структуры — дело техники.

Другое дело – международные, правозащитные и общественные организации. Если вы посылаете монитор, заявления, обращения или письма протеста в структуры ООН (например, в Комиссию ООН по права человека), то, в принципе, можно использовать один из шести официальных языков этой организации. Однако опыт показывает, что все-таки самый распространенный язык международных документов – английский.

Нанимая переводчика, необходимо иметь представление о его опыте в переводе правозащитных и юридических текстов, поскольку некоторые нюансы таких текстов могут быть им неправильно поняты и переведены.

Конечно, если у вас есть возможность и если вы работаете с правозащитными организациями из Германии, Франции или Японии, то желательно было бы переводить посылаемые им документы на немецкий, французский и японский языки. Это – элементарное уважение к тем коллегам, с которыми вы работаете.

Как распространять монитор?

Итак, вы определили получателей информации и знаете их адреса, готовы переводы документов на английский и другие языки. Теперь очень важно доставить их, причем заранее определив оперативность того или иного вида связи. Не в каждой стране хорошо работает обычная почта, в некоторых странах СНГ есть опасность подвергнуть корреспонденцию перлюстрации. Власти могут препятствовать распространению вашей информации. Выберите оптимальный вариант для распространения документов.

...по почте

Ваши материалы можно по старинке отправить обычной почтой? Особых трудностей для этого не существует, специфических знаний не требуется. Однако, если вы посылаете ваши материалы из страны, где почтовое отправление может быть подвергнуто проверке и даже негласному изъятию, подумайте, будет ли целесообразно пользоваться услугами обычной почты.

Следует также иметь в виду, что в западных странах принято писать адреса наоборот – вначале имя получателя, затем номер дома, улица, город и т.д.

...по электронной почте

Современный и весьма оперативный (от нескольких минут до 1–2 часов) способ распространения информации – электронная почта. Самое главное преимущество – тексты могут быть направлены непосредственно получателю, однако нельзя злоупотреблять этой возможностью, если получатель не хочет читать присылаемые вами материалы. Кроме этого, электронная почта и самый дешевый вид доставки информации: за один прием вы можете отправить один документ в адрес нескольких сотен и даже тысяч получателей.

Приводим ниже адреса лишь части тех адресатов, которые рассматривают все документы, касающиеся нарушений прав журналистов и прессы.

Оперативная информация («Urgent»),
International Freedom of Expression Exchange (Канада)
alerts@ifex.org

Amnesty International (Великобритания)
amnestyis@amnesty.org

Офис Представителя ОБСЕ по свободе СМИ (Австрия)
pm-fom@osce.org

Комитет по защите журналистов (США)
info@cpj.org

Международная лига по правам человека (США)
ilhr@perfekt.net

Human Rights Watch (США)
hrwnyc@hrw.org

Index On Censorship (Великобритания)
rohan@indexoncensorship.org

International Press Institute (Австрия)
ipi@freemedia.at

The Reporters Committee For Freedom of the Press (США)
rcfp@rcfp.org

Reporters sans frontieres (Франция)
rsf@rsf.org

Центр экстремальной журналистики (Россия)
center@cjes.ru

...размещать в Интернете

Если электронная почта — это пример особой оперативности, то пример самого надежного размещения материалов — глобальная сеть Интернет. Мировая компьютерная сеть избавляет от множества неудобств — поиска денег для публикации отчетов или бюллетеней, от неприятных мыслей по поводу количества информации: Интернет поглощает все и в любом объеме.

Однако глобальная сеть, к сожалению, удовольствие, не самое удобное для жителей. Не все население может иметь к ней доступ, во многих городах нет провайдеров или плохо работает телефонная сеть, что отражается на качестве работы в Интернете. Поэтому его использование для размещения ваших материалов, с одной стороны, полезно, поскольку их могут прочитать во всем мире (если у пользователя в компьютере есть русскоязычная программа), но, с другой стороны, доступ к вашей странице пока ограничен.

Тем не менее Интернет — самое развивающееся информационное пространство, которое уже имеет больше преимуществ, чем газеты или даже агентства, уступая в оперативности, наверное, только телевидению и радио. Поэтому пренебрегать Интернетом нельзя, а наоборот, создавать веб-сайты, которые содержат большинство из ваших информационных продуктов.

Преимущество Интернета также в том, что его практически невозможно контролировать или блокировать. Всегда есть воз-

можность найти необходимую информацию, а для вас — распространить ее.

Например, Центром экстремальной журналистики создано более 10 веб-сайтов, в том числе такие специальные, как «Memorium» (www.memorium.cjes.ru), на котором размещена информация о более 400 погибших журналистах в странах бывшего СССР с 1991 года. Можно создать сайт о нападениях на журналистов (www.attacks.cjes.ru). Или другие материалы, которые вы посчитаете необходимыми для распространения в Интернете.

...выпускать бюллетени

Наиболее применяемым способом распространения информации остается по-прежнему традиционный бюллетень, размноженный или типографским способом, или на копировальном аппарате.

Работа по подготовке бюллетеня, редактирование и макетирование позволяют добиться лаконичности текста. Это очень важный фактор, часто, к сожалению, упускаемый из виду издателями правозащитной литературы.

Бюллетень — это также очень удобная форма распространения различной информации, касающейся вашей деятельности: например, в одном выпуске могут быть напечатаны монитор, тексты заявлений, обращений, писем протеста, законопроекты, комментарии к ним, аналитические материалы, новости от коллег. Тексты отпечатанного (бумажного) бюллетеня должны быть параллельно размещены и в Интернете.

Периодичность выхода бюллетеня зависит от издателя, объема и оперативности информации. Необходимо также перевести бюллетень на другие языки с тем, чтобы читателей бюллетеня было больше, но больше и заинтересованных организаций, могущих также повлиять на изменение ситуации в вашей стране.

Лучший жанр бюллетеня — анализ и статистика, когда приводятся не только данные о количестве правонарушений, но и комментарии юристов или других специалистов.

Наиболее известные бюллетени: «Dangerous Assignments» (американский Комитет защиты журналистов), «CCPJ Reporter» (канадский Комитет защиты журналистов), «The Newsletter» («Репортеры без границ», Франция), «Bulletin» и «Censorship News» (Всемирная кампания в защиту свободы выражения мнения «Артикль XIX», Великобритания).

...издавать годовой отчет

Большинство правозащитных организаций подводят итоги своей работе, выпуская годовые отчеты. Форма этих отчетов может быть самой разнообразной — от публикации полных текстов монитора до аналитических исследований, сделанных на основе монитора. Может быть опубликовано и то и другое. Все зависит от качества и количества материала, а также от чувства меры издателя бюллетеня.

Годовой отчет — это и своеобразный справочник. Поэтому постарайтесь сопроводить отчет так называемым справочным аппаратом — указателем имен и названий средств массовой информации. Можно выделить упоминаемые в тексте отчета имена и названия средств массовой информации. Например, имена выделять жирным шрифтом, а названия агентств, газет, журналов, радиостанций и телекомпаний — курсивом.

Кроме собственно текста ваших исследований в качестве приложений в отчетах можно публиковать данные о вашем бюджете, персональный состав вашей организации, помещать список издаваемой вами литературы, размещать рекламу.

Для распространения бюллетеней или годового отчета можно проводить пресс-конференции или презентации. Во-первых, для того, чтобы более подробно рассказать о том, что произошло за время, о котором говорится в бюллетене (если он ежемесячный), о тенденциях, об изменениях ситуации, высказать пожелания или замечания.

Презентация годового отчета должна быть значимым событием в журналистском сообществе, поэтому необходимо договориться с редакциями СМИ и с партнерскими журналистскими организациями, пригласить их на презентацию.

Как написать заявление или письмо/обращение протеста?

Распространение заявлений, обращений и писем — одна из главных форм борьбы за соблюдение прав журналистов и прессы. Конечно, не стоит распространять такие документы по каждому случаю, но обращать внимание правительства и общественности на серьезные правонарушения надо обязательно.

Очень важно, чтобы все эти документы были достаточно лаконичными, не превышали 1 или 1,5 страницы текста. Необходимо в этот небольшой объем текста поместить все факты, которые бы подтверждали вмешательство властей в ситуацию.

После составления текста его желательно перевести на один из европейских или другие языки (лучше, если это будет английский) и распространить, используя все виды связи. Кроме непосредственного получателя документа, текст нужно доставить также во все средства массовой информации, которые хотят и могут распространить ваши материалы. В первую очередь — во все крупнейшие информационные агентства, телекомпании и радиостанции. Попробуйте установить контакты со службами радиостанций, вещающими на языке вашей страны.

Подобного рода заявления, обращения и письма направляются непосредственно руководителям страны — президенту и премьер-министру. Иногда заслуживающий внимания инцидент можно разрешить, информируя о нем некоторых министров, например, главу МВД, министра юстиции или министра связи и коммуникаций.

Форма обращения зависит от содержания письма, хотя вряд ли целесообразно при написании письма протеста обращаться к президенту или министру страны словом «уважаемый» и, тем более, — «дорогой». Подобные письма американского Комитета защиты журналистов или «Reporters sans frontieres» практически всегда начинаются с обращения «Your Excellency» («Ваше Превосходительство») или «Monsieur le ministre» («Господин министр»).

Может быть употреблена и форма безличностного обращения, но и в таком случае заявление должно содержать все фак-

ты, на которые должны обратить внимание первые лица государства.

Преимущество заявлений, обращений и писем протеста заключается и в том, что при рассылке имеющих небольшой объем документов есть возможность использовать факс.

Ведите мониторинг отзывов на вашу работу

Вы уже некоторое время – несколько месяцев или год – проводите мониторинг, распространяя заявления и письма протеста, публикуя бюллетень и размещая материалы в Интернете. Вы проводите брифинги и пресс-конференции, комментируете в радиопрограммах и телепередачах ситуацию с положением прессы. Вашу деятельность уже некоторое время упоминают в публикациях, отмечая ее необходимость или ненужность. Правительственные чиновники дают оценку вашим заявлениям и письмам протеста.

Собственно, такие публикации и есть реакция общества на целесообразность вашей работы. Эти материалы необходимо собирать. Во-первых, в будущем вам будет легче проанализировать конкретные периоды работы, во-вторых, и это немаловажно, вам будет легче убедить благотворительные фонды продлить финансирование вашей программы.

Итак, вы получили некоторое представление о мониторе и технике ведения мониторинга. Конечно, предложенная нами методика далеко не идеальна, и вы можете ее дополнять, изменять или выработать собственную.

Здесь, на последних страницах, мы хотели бы еще раз напомнить те правила, которые, на наш взгляд, необходимо соблюдать:

- Все приводимые в мониторе факты должны быть перепроверены.
- Все имена и названия должны быть приведены полностью.
- Аббревиатуры необходимо расшифровать, особенно те, которые редко встречаются.

- Если в мониторе приводятся названия на других языках, то они должны быть переданы средствами алфавита (желательно в скобках рядом привести оригинальную форму на латинице, а также, если нужно, – и перевод).
- Тот или иной конфликт могут сопровождать документы, например, исковые заявления, приговоры, решения судов и т. д. Если сообщение монитора необходимо дополнить такой информацией, то лучше это сделать, процитировав, например, один из этих сопровождающих документов.
- Если ваши коллеги из других организаций сделали заявление или составили письмо протеста по поводу изучаемого вами инцидента, то необходимо в приложении к монитору привести их полные тексты (или их переводы, если они на других языках).
- При поиске дополнительных сведений для монитора помните о различных форс-мажорных обстоятельствах. Не стоит, например, расспрашивать жену избитого журналиста о подробностях сразу же после инцидента, проявите уважение, подождите несколько дней. Если источник необходимой вам информации не желает разглашения сведений о нем, дайте обещание сохранить анонимность информации. И, разумеется, сдержите свое обещание.
- Помните всегда, что от качества изложения фактов и полноты приведенных в приложении документов зависит полнота и качество монитора.
- Названия применяемых в мониторе законов должны быть написаны точно и полно.
- Рассылайте ваши материалы как можно большему количеству чиновников правительства, парламента и администрации президента вашей страны и международных организаций, от решения или содействия которых зависит судьба того или иного конфликта.
- Стоит иметь в виду, что распространяемые вами материалы могут оказать влияние на судьбу людей и положение журналистских сообществ.

Занесите в адресную книжку несколько адресов, которые помогут вам в работе:

Committee to Protect Journalists
www.cpj.org

Reporters sans frontieres
www.rsf.fr

Amnesty International
www.amnesty.org

International Freedom of Expression Exchange
www.ifex.org

The Reporters Committee For Freedom of the Press
www.rcfp.org

Freedom Forum
www.freedomforum.org

Human Rights Watch
www.hrw.org

Article XIX (Global Campaign for Free Expression)
www.article19.org

Центр экстремальной журналистики
www.cjes.ru

Панфилов Олег, **Арапова** Галина

Как защищать свои права? Проведение мониторинга
нарушений прав журналистов и СМИ.

Художник В. Тё

Корректор Р. Шаймарданова

Компьютерная верстка Ю. Таранова

ИД № 02184 от 30.06.2000

Подписано в печать 00.08.2006. Формат 60х90/16

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Ньютон.

Тираж 5000 экз. Заказ №

Издательство «Права человека»,

117593, Москва, а/я 20

Отпечатано на фабрике офсетной печати

г. Обнинск, ул. Королева, 6