



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
8 October 2010
Russian
Original: English

**Межправительственная рабочая группа открытого
состава по предупреждению коррупции**

Вена, 13-15 декабря 2010 года

**Оптимальная практика содействия ответственному
и профессиональному освещению журналистами темы
коррупции**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Преимущества и трудности ответственного и профессионального освещения темы коррупции	4
III. Успешный опыт содействия освещению темы коррупции с помощью законодательных мер	5
A. Международные гарантии свободы печати	5
B. Применимость принципов международного права в рамках внутреннего законодательства и юридические ограничения права на поиск, получение и распространение информации	6
C. Коллизия прав: неприкосновенность личной жизни, защита чести и общественные интересы	7
IV. Успешный опыт содействия профессиональному освещению темы коррупции с помощью этических норм и механизмов саморегулирования	8
V. Успешный опыт содействия профессиональному освещению темы коррупции за счет создания безопасных условий работы журналистов	10
VI. Примеры ответственной и профессиональной работы журналистов	12

* Настоящий документ официально не редактировался.



	<i>Стр.</i>
A. Содействие развитию профессиональной расследовательской журналистики за счет общественной поддержки: опыт организации "ПроПублика"	12
B. Содействие профессиональному освещению темы коррупции с помощью совместных государственно-общественных инициатив: опыт Колумбии	13
VII. Выводы и рекомендации	14
Приложение	
Форум работников СМИ: добросовестное освещение темы коррупции – Декларация . .	16

I. Введение

1. На своей третьей сессии, состоявшейся в Дохе 9-13 ноября 2009 года, Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 3/2 о мерах по предупреждению коррупции. В этой резолюции Конференция постановила учредить временную межправительственную рабочую группу открытого состава для оказания ей консультативной помощи и содействия в осуществлении ее мандата в области предупреждения коррупции. Рабочая группа была учреждена в соответствии со статьей 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹.

2. В той же резолюции Конференция постановила, что рабочая группа будет выполнять следующие функции:

a) оказывать Конференции содействие в совершенствовании и накоплении знаний в области предупреждения коррупции;

b) содействовать обмену информацией и опытом между государствами в области мер и практики предупреждения коррупции;

c) содействовать сбору, распространению и продвижению оптимальных видов практики в деле предупреждения коррупции;

d) оказывать Конференции помощь в поощрении сотрудничества между всеми заинтересованными участниками и секторами общества в целях предупреждения коррупции.

3. В той же резолюции Конференция подчеркнула важность осуществления статей 5-14 Конвенции для предупреждения коррупции и борьбы с ней. В статье 13, в частности, предусмотрено, что государства-участники обязаны принимать меры для обеспечения уважения, поощрения и защиты свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Такая свобода может подвергаться определенным ограничениям, но лишь таким, какие предусмотрены законом и необходимы i) для обеспечения уважения прав и репутации других лиц и ii) для защиты национальной безопасности, публичного порядка, охраны здоровья и нравственности населения (статья 13, пункт 1 (d)).

4. В резолюции 3/2 Конференция также напомнила о многочисленных инициативах, предпринятых различными секторами общества в связи с проведением второй сессии Конференции, в частности о декларации форума работников средств массовой информации (см. приложение), и просила Секретариат собирать информацию об оптимальных видах практики, способствующих ответственному и профессиональному поведению журналистов при подаче материалов, касающихся коррупции, и сообщать о полученных результатах рабочей группе.

5. В настоящем справочном документе сделана попытка собрать и в общих чертах проанализировать информацию об успешной практике работы в данной области. При его подготовке не предполагалось составлять исчерпывающий перечень методов, применяемых для содействия ответственному и

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

профессиональному освещению темы коррупции, и не ставилось цели всесторонне оценивать их эффективность. В нем кратко рассмотрены лишь основные юридические гарантии, обеспечивающие защиту права на поиск, получение, опубликование и распространение информации о коррупции. В документе говорится о необходимости информировать журналистов об их правах, профессиональных обязанностях, опасностях, которым они могут подвергаться, и механизмах саморегулирования, призванных обеспечивать безопасность, профессионализм, объективность и независимость журналистской работы. Наконец, в нем рассмотрены некоторые из механизмов, разработанных журналистами и правительствами с целью поощрения профессионального освещения темы коррупции в прессе и обеспечения защиты журналистов.

II. Преимущества и трудности ответственного и профессионального освещения темы коррупции

6. Согласно результатам исследований, проведенных, в частности, Институтом Всемирного банка и Информационным агентством США, свободные и независимые средства массовой информации способны играть важную роль в расследовании и изобличении фактов коррупции².

7. Вместе с тем в некоторых ситуациях освещение темы коррупции может превращаться в опасное направление журналистики. По данным Международного института печати (МИП) – неправительственной организации, занимающейся защитой свободы прессы, в 2009 году в связи с репортажами на тему коррупции было убито, по меньшей мере, 12, а в 2008 году 15 журналистов³. Журналисты, занимающиеся расследованием фактов коррупции, нередко подвергаются угрозам, запугиванию или физическому насилию⁴. В результате многие из них оказываются вынуждены подвергать себя самоцензуре, особенно если их право на поиск, получение, опубликование и распространение информации по общественно значимым темам недостаточно защищено.

8. Основные трудности, препятствующие профессиональному, добросовестному, бескомпромиссному и объективному освещению темы коррупции, можно разделить на три группы:

а) несоответствие внутреннего законодательства международным нормам в области свободы слова и отсутствие основополагающих правовых

² Stapenhurst, R., “The Media’s Role in Curbing Corruption”, World Bank Institute Working Paper (2000), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/media.pdf>; Pope, J.; Pezzullo, D., “Journalist training to curb corruption”, Economic Perspectives, An Electronic Journal of the U.S. Information Agency. Vol. 3, No. 5 (1998), <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijee/ijee1198.pdf> info; Safa, O. K. “The Print Media and Corruption in Lebanon. Lebanon Case Study No. 6”, The Lebanese Center for Policy Studies, <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/lebanon/leb6.doc>.

³ IPI Death Watch, <http://www.freemedia.at/our-activities/death-watch/>.

⁴ IPI World Press Freedom Review 1997-2009, <http://www.freemedia.at/publications/world-press-freedom-review>.

гарантий, защищающих право журналистов на поиск, получение и распространение информации о коррупции;

б) непрофессионализм и низкие моральные качества журналистов и чиновников;

в) угрозы и применение физического насилия в отношении журналистов, занимающихся расследованием и освещением фактов коррупции, и вытекающая из этого безнаказанность.

III. Успешный опыт содействия освещению темы коррупции с помощью законодательных мер

A. Международные гарантии свободы печати

9. Право на поиск, получение и распространение информации гарантировано во многих международных договорах и декларациях. Однако объем таких гарантий различается, как различается и соотношение между степенью защиты этого права и других прав. Содержание данных понятий определяется не только формулировкой соответствующих международных норм, но и толкованием, которое было дано международными судами, учрежденными для обеспечения соблюдения договоров.

10. основополагающий принцип свободы самовыражения как неотъемлемого права всех людей закреплен в статье 19 Всеобщей декларации прав человека⁵. Она гласит: "Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ".

11. В пункте 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека предусмотрены допустимые ограничения прав на свободу убеждений и их выражение, а также других прав. В нем сказано, что "при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе".

12. Эти принципы нашли отражение и в ряде международных и региональных договоров, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах⁶, Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции⁷, Африканской хартии прав человека и народов⁸, Американской

⁵ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

⁶ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, приложение.

⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 2349, No. 42146.

⁸ United Nations, Treaty Series, vol. 1520, No. 26363.

конвенции о правах человека⁹, Европейской конвенции о правах человека¹⁰ и Хартии основных прав Европейского союза¹¹. Во всех этих документах предусмотрены как гарантии защиты права на поиск и распространение информации, так и допустимые ограничения на его осуществление.

13. Объем допустимых ограничений права на свободу самовыражения в различных регионах и за их пределами определяется решениями международных судов по правам человека, созданных для контроля за соблюдением международных договоров. Так, национальные суды в Азии в своих решениях неоднократно ссылались на постановления, вынесенные межамериканским и европейским судами по правам человека¹².

В. Применимость принципов международного права в рамках внутреннего законодательства и юридические ограничения права на поиск, получение и распространение информации

14. Государства – участники международных договоров по-разному применяют нормы международного права на национальном уровне. В некоторых государствах действует правило, согласно которому международные договоры по правам человека хотя и приобретают юридическую силу после ратификации, однако не применяются на национальном уровне до тех пор, пока не будет принято законодательство об их введении в действие. Тем не менее в таких государствах международный договор или его принципы могут рассматриваться национальными судами в качестве веского правового аргумента. В конституции других государств предусмотрено, что международные договоры начинают действовать сразу же после ратификации, а их положения заменяют собой противоречащие им положения ранее действовавшего законодательства¹³.

15. Хотя свобода самовыражения гарантирована конституцией большинства стран, в некоторых случаях внутреннее законодательство устанавливает ограничения на осуществление данного права.

16. Свобода самовыражения может ограничиваться положениями законодательства о диффамации и клевете, государственной безопасности и государственной тайне, защите репутации государственных учреждений и их

⁹ United Nations, Treaty Series, vol. 1144, No. 17955.

¹⁰ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/RussianRusse.pdf>.

¹¹ Official Journal of the European Communities, C 364, 18 December 2000.

¹² “The Article 19 Freedom of Expression Handbook”, August 1993, p. VII - <http://www.article19.org/pdfs/publications/1993-handbook.pdf>.

¹³ “Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent” by Ryan Goodman – см., например, пункт 5 статьи 6 Конституции Армении; §4 статьи 5 Конституции Болгарии; статью 10 Конституции Чешской Республики; §2 статьи 123 Конституции Эстонии; §2 статьи 6 Конституции Грузии; §3 статьи 4 Конституции Казахстана; §2 статьи 4 Конституции Молдовы; §2 статьи 91 Конституции Польши; §2 статьи 20 Конституции Румынии; §4 статьи 15 Конституции Российской Федерации; статью 11 Конституции Словении; пункты 3-4 статьи 10 конституции Казахстана. Перевод текстов вышеупомянутых конституций на английский язык см. в публикации CONSTITUTIONS OF THE COUNTRIES OF THE WORLD (Albert P. Blaustein & Gisbert H. Flantz eds., 1971-).

представителей и неприкосновенности личной жизни общественных деятелей. В некоторых случаях подобные законодательные нормы могут препятствовать изобличению фактов коррупции и другой преступной деятельности в прессе.

17. Защитники свободы печати и информационные агентства неоднократно отмечали, что для содействия развитию расследовательской журналистики требуются четко сформулированные законодательные нормы о доступе к информации, которые должны неукоснительно соблюдаться на практике. Неправительственная организация "Статья 19", занимающаяся защитой свободы самовыражения и информации, провела сравнительное исследование эффективности законодательства о доступе к информации, действующего в разных государствах¹⁴. Международный институт печати проанализировал осуществление соответствующего законодательства, сравнил трудности, с которыми сталкиваются журналисты в разных странах мира при попытке получить информацию из официальных правительственных источников¹⁵. Результаты обоих исследований свидетельствуют о том, что отсутствие законов о праве на информацию или наличие слишком большого числа исключений из сферы их применения не дает журналистам возможности получить доступ к информации, затрагивающей общественные интересы. А это в свою очередь ограничивает право граждан на информацию. Кроме того, даже в тех случаях, когда в законодательстве предусмотрены четкие нормы о праве на информацию, доступу журналистов к общественно значимым сведениям нередко мешают административные препоны.

18. Большое значение для развития расследовательской журналистики на тему коррупции имеют нормы законодательства о защите права журналистов на неразглашение источников информации. Принятие соответствующих норм продиктовано теми соображениями, что в отсутствие надежных гарантий анонимности люди не станут делиться чувствительной информацией по вопросам, затрагивающим общественные интересы, в результате чего расследовательская журналистика может утратить одну из своих главных функций, связанную с изобличением фактов коррупции. Неразглашение источников информации – не только право, но и профессиональный и моральный долг каждого журналиста. Любые попытки вынудить журналиста назвать свои источники не только противозаконны, но и представляют угрозу для всей расследовательской журналистики.

С. Коллизия прав: неприкосновенность личной жизни, защита чести и общественные интересы

19. Право одного человека на свободу самовыражения может вступать в противоречие с правами других людей, например с правом "не подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции или на честь и репутацию"¹⁶.

¹⁴ <http://www.article19.org/pdfs/press/rti-index.pdf>.

¹⁵ http://www.freemedia.at/fileadmin/media/Documents/IPI_Accessing_Governments_FINAL.pdf.

¹⁶ Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

20. В тех случаях, когда раскрытие информации явно отвечает общественным интересам¹⁷, суды обычно поддерживают право журналистов на свободу самовыражения, даже если распространение информации нарушает неприкосновенность личной жизни или наносит оскорбление одному или нескольким лицам.

21. Если же будет сочтено, что опубликованная информация носит клеветнический или порочащий характер, то основным оправданием ее публикации обычно является ее правдивость, хотя в некоторых правовых системах правдивость информации еще не считается достаточным основанием для ее публикации. Тем не менее в большинстве стран действует правило, согласно которому заявления, сделанные с честными намерениями и на разумных основаниях, считаются правдивыми, а к высказываниям, правдивость или ложность которых невозможно доказать, не применяются статьи о клевете и опорочивании.

IV. Успешный опыт содействия профессиональному освещению темы коррупции с помощью этических норм и механизмов саморегулирования

22. Для соблюдения высоких профессиональных стандартов при расследовании и освещении фактов коррупции журналистам требуется специальная подготовка. Специальные учебные курсы и пособия по расследовательской журналистике помогают журналистам научиться правильно вести расследование, грамотно пользоваться правом на доступ к информации, овладеть различными исследовательскими методами, приемами интервьюирования и навыками работы с оборудованием и программными средствами, предназначенными для сбора и распространения информации.

23. В статье 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции предусмотрено, что каждое государство-участник должно принимать надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора в предупреждении коррупции и борьбе с ней. К таким мерам можно отнести и обучение журналистов профессиональным навыкам, необходимым для освещения темы коррупции.

24. Однако для содействия профессиональному освещению темы коррупции еще не достаточно наладить подготовку журналистов – необходимо также добиться осознания важности механизмов саморегулирования, призванных способствовать поддержанию высоких стандартов журналистики и обеспечивать безопасность журналистской работы.

25. К механизмам саморегулирования, призванным способствовать соблюдению норм журналистской этики и ответственному поведению журналистов, относятся профессиональные кодексы поведения, советы по

¹⁷ Понятие общественных интересов весьма расплывчато и может по-разному толковаться судами. Однако, согласно преобладающему мнению, обличение преступлений, в том числе коррупционных, всегда отвечает общественным интересам.

делам печати и институт отраслевых омбудсменов. Залогом исправного функционирования любых механизмов саморегулирования и подотчетности СМИ является их неформальный характер. Советы по делам печати должны быть независимыми и открытыми для всех. В них должны входить представители разных секторов общества: журналисты, издатели, владельцы СМИ, представители общественности и государственных учреждений. При этом представители ни одной из категорий не должны иметь преимущественного права на принятие решений.

26. Хотя кодексы профессионального поведения касаются всех журналистов и всех средств массовой информации, те из них, кто занимается такими деликатными темами, как коррупция, обязаны еще в большей степени стремиться к тому, чтобы их репортажи были как можно более обстоятельными, объективными, беспристрастными, независимыми и точными. Такой подход к работе поможет журналистам завоевать уважение в обществе и защититься в том случае, если из-за своих обличительных репортажей они будут привлечены к суду.

27. Единого формата внутрикорпоративных кодексов поведения журналистов не существует. Содержание и язык отдельных кодексов зависят от условий, в которых работают журналисты, и должны обсуждаться и согласовываться представителями всех средств массовой информации. Тем не менее во многих кодексах поведения предусмотрены следующие общие правила, имеющие принципиальное значение для профессионального освещения темы коррупции:

a) стремиться к честности, объективности, беспристрастности и независимости. Уважать права других людей и дорожить честью каждого человека. Не допускать того, чтобы личные убеждения и пристрастия возобладали над точностью, объективностью и независимостью;

b) пропагандировать и защищать право граждан на получение информации по общественно значимым темам. Стараться не навредить общественным интересам;

c) распознавать случаи столкновения обязательств, искать альтернативные варианты и просчитывать их последствия;

d) не гнаться за сенсациями, не допускать смещения акцентов;

e) собирать информацию, по возможности, из первых рук. Подкреплять сведения, полученные из частных или государственных источников, конкретными доказательствами. Подтверждать информацию из анонимных источников путем проверки и перепроверки фактов;

f) защищать конфиденциальность источников информации. Не обещать анонимность источнику информации, не имея намерения ее соблюдать. Заранее согласовывать с анонимными источниками, каким образом их следует называть в новостных сообщениях;

g) при подготовке репортажей на основе сведений из анонимных источников тщательно взвешивать, отвечает ли публикация такой информации общественным интересам. Уточнять, подтверждается ли публикуемая информация сообщениями из других источников и проводилось ли

независимое расследование. Указывать на надежность и компетентность анонимного источника;

h) выходить на связь с лицами, о которых говорится в репортаже, и предоставлять им возможность ответить на предъявляемые в их адрес обвинения;

i) не принимать денег, подарков и взяток от лиц и организаций, освещаемых в репортаже, чтобы не компрометировать журналистскую беспристрастность и репутацию. Избегать конфликта интересов, который может возникнуть в результате заключения договоров, получения льгот или принятия на себя публичных обязательств. Сообщать о любом вознаграждении, прямо или косвенно полученном за подготовку интервью или статьи;

j) не угрожать публикацией сведений в целях получения личной выгоды;

k) проявлять предельную осмотрительность при опубликовании имен или другой информации о лицах, если публикация подобных сведений может поставить под угрозу их жизнь или жизнь членов их семьи;

l) не собирать информацию обманными способами, например с помощью выдачи себя за другое лицо, использования скрытых микрофонов и камер, слежки, оперативного внедрения или сообщения ложных сведений о теме будущего репортажа. Применение подобных методов журналистами допустимо лишь в том случае, если это совершенно необходимо для защиты общественных интересов, например для изобличения противоправных действий, или при отсутствии других способов получения информации;

m) не нарушать право людей на личную жизнь. Не вторгаться в сферу горя и личных переживаний, если только это не требуется для защиты общественных интересов;

n) не раскрывать личность потерпевших и несовершеннолетних преступников;

o) изобличать неэтичное поведение журналистов и новостных СМИ¹⁸.

V. Успешный опыт содействия профессиональному освещению темы коррупции за счет создания безопасных условий работы журналистов

28. Журналисты, освещающие тему коррупции, чаще других подвергаются угрозам, запугиванию и другим мерам воздействия, имеющим целью помешать их работе. Лица или группы лиц, не желающие, чтобы информация об их коррупционной деятельности попала в СМИ, нередко прибегают к незаконным методам, чтобы заставить журналистов молчать, а безнаказанность такой практики лишь способствует ее продолжению. В результате журналисты

¹⁸ “Professional Ethics, Media Legislation and Freedom of Expression in Lebanon”, International Press Institute (IPI), March 2002, www.freemedia.at; www.bbc.co.uk; <http://www.rjionline.org/mas/codes-of-ethics.php>; et al.

оказываются вынуждены подвергать себя самоцензуре, а общество лишается информации, затрагивающей его интересы¹⁹.

29. Хотя условия работы журналистов, освещающих тему коррупции, никогда не могут быть абсолютно безопасными, неоправданных рисков можно избежать, приняв необходимые меры безопасности и предосторожности. К таким мерам относится проведение адекватной редакционной политики и обеспечение того, чтобы журналисты имели необходимую подготовку, были должным образом оснащены и хорошо понимали социально-политическую обстановку, в которой они работают.

30. Профессиональные журналистские объединения разработали различные кодексы и стратегии, направленные на обеспечение безопасности журналистов. Руководящие принципы безопасности, как и любые другие кодексы поведения, наиболее эффективны в том случае, если они принимаются и осуществляются работниками СМИ на основе саморегулирования. Хотя подобные стратегии необходимо адаптировать к местной специфике, правила безопасности, которые следует соблюдать всем журналистам, работающим в опасных условиях, должны включать следующие принципы:

а) информационные агентства обязаны следить за тем, чтобы их сотрудники, освещающие тему коррупции, имели специальную подготовку, были должным образом оснащены и застрахованы и понимали, что подвергать себя неоправданным рискам ради подготовки новостных материалов недопустимо;

б) журналист должен всегда предъявлять журналистское удостоверение или другой документ, подтверждающий его принадлежность к журналистской профессии, если только у него нет веских оснований опасаться, что в этом случае он подвергнется еще большей опасности;

в) в статьях, обличающих факты коррупции, не следует указывать имени автора, если нет абсолютной уверенности в том, что это не представляет опасности. Не следует раскрывать личность сотрудников, занимающихся проведением журналистских расследований;

г) журналисты являются гражданскими лицами и в принципе не должны иметь при себе огнестрельного оружия;

д) не следует проводить личных интервью с людьми, которые могут быть заинтересованы в том, чтобы помешать расследованию. Такие интервью следует по возможности проводить по телефону или электронной почте;

е) необходимо серьезно относиться к любым угрозам. Журналист должен сообщать полиции и профессиональным журналистским объединениям о любых нападениях или угрозах, которым подвергся он или его коллеги в связи с проводимым расследованием или подготовленными репортажами. Необходимо стараться сообщить как можно более подробную информацию об угрозах, поступивших в свой адрес, в том числе указать, когда и где они были произнесены;

¹⁹ IPI World Press Freedom Review 1997-2009, <http://www.freemedia.at/publications/world-press-freedom-review/>.

g) журналист должен предупредить членов своей семьи и коллег об опасностях, связанных с проводимым им расследованием. Члены семьи и коллеги не должны пускать незнакомых лиц домой или на рабочее место к журналисту. Даже сотрудники полиции не вправе проникать в занимаемые журналистом жилые и рабочие помещения без предъявления судебного ордера;

h) журналист должен всегда сообщать членам семьи и коллегам о своем местонахождении. Находясь на задании, журналист должен поддерживать связь с близкими или коллегами, перезваниваясь с ними каждый час;

i) прежде чем отправиться в незнакомую местность, необходимо связаться с местными журналистами и выяснить у них обстановку;

j) при возникновении ощущения угрозы следует ежедневно менять маршрут передвижения. По возможности следует попеременно пользоваться разными транспортными средствами;

k) если журналисту грозит опасность, он должен сообщить об этом компетентным органам. Следует помнить, что государство обязано принимать меры для защиты журналистов, оказавшихся в опасности из-за своей профессиональной деятельности²⁰.

VI. Примеры ответственной и профессиональной работы журналистов

A. Содействие развитию профессиональной расследовательской журналистики за счет общественной поддержки: опыт организации "ПроПублика"

31. Проведение качественных журналистских расследований требует значительных затрат. Журналисты должны обладать большим опытом, иметь специальную подготовку и быть должным образом застрахованы. Расследования могут длиться долгое время, а их результаты не всегда подходят для публикации. Кроме того, информационные организации должны быть готовы к большим расходам, которые могут понадобиться им на защиту в том случае, если лицо, обвиненное в противозаконных действиях, обратится в суд. В некоторых случаях расследования и репортажи на тему коррупции влекут за собой физическое насилие, уничтожение дорогостоящего оборудования или порчу редакционных помещений.

32. С учетом того, что большинство средств массовой информации не могут позволить себе заниматься расследовательской журналистской, являющейся одним из ключевых факторов перемен, в Соединенных Штатах Америки была создана некоммерческая новостная организация "ПроПублика"²¹, специализирующаяся на проведении журналистских расследований. "ПроПублика" начала работу в 2008 году благодаря многолетней финансовой

²⁰ International News Safety Institute, www.newssafety.org ; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), www.flip.org.co ; et al.

²¹ www.propublica.org.

поддержке, предоставленной Фондом Сэндлера. В организации работает более 30 профессиональных журналистов, занимающихся подготовкой специальных репортажей на темы, способные вызвать широкий общественный резонанс. Некоторые новостные материалы бесплатно и на эксклюзивной основе предоставляются крупнейшим информационным агентствам, имеющим возможность обеспечить их максимально широкое распространение. Остальные материалы предоставляются широкому кругу печатных органов для публикации и самостоятельной доработки. Журналисты "ПроПублика" придерживаются высочайших стандартов качества для обеспечения того, чтобы их репортажи принимались самыми авторитетными и влиятельными средствами массовой информации. Постоянная публикация материалов, подготовленных сотрудниками "ПроПублика", один из которых был удостоен Пулитцеровской премии, является лучшей гарантией их качества²². "ПроПублика" существует на средства благотворительных организаций и частных лиц. Основную часть финансирования предоставляет Фонд Сэндлера, однако работу организации поддерживают и другие благотворительные объединения, убежденные в том, что такая модель финансирования позволяет обеспечить большую независимость, чем финансирование из частных источников. Качественная и успешная работа "ПроПублика" послужила примером для создания других некоммерческих организаций, занимающихся поддержкой профессиональной журналистики, и может считаться образцом в вопросах содействия проведению профессиональных журналистских расследований на тему коррупции.

В. Содействие профессиональному освещению темы коррупции с помощью совместных государственно-общественных инициатив: опыт Колумбии

33. Политическая нестабильность в Колумбии в прошлом оказывала влияние на все сектора общества, в том числе на средства массовой информации, которые подвергались нападкам со стороны оппозиционно настроенных партий, пытавшихся установить контроль над информацией. В этих условиях правительство и общественные организации объединили усилия, чтобы защитить отдельных журналистов и журналистскую профессию в целом.

34. Обмен мнениями и идеями между представителями правительства и общественности положил начало интересной дискуссии по вопросу о том, каким образом обеспечить журналистам наилучшую защиту. В результате этой работы в 2000 году была учреждена Колумбийская программа защиты журналистов. Признавая уязвимое положение журналистов и важность принятия мер для обеспечения им возможности заниматься журналистской деятельностью, Программа предусматривает оказание помощи журналистам, подвергающимся опасности или угрозам в результате своей работы. Программа финансируется из государственного бюджета и предусматривает

²² "Организация умеет найти подходящих партнеров для распространения результатов своих крупнейших расследований, благодаря чему ей всегда удается охватить нужную аудиторию и добиться максимального резонанса", Пол Штайгер, "Setting the Truth Free", The Independent, 17 June 2010, <http://www.independent.co.uk/news/media/press/paul-steiger--setting-the-truth-free-2002548.html>

оказание журналистам помощи в смене места жительства, предоставление им бронезилетов, вооруженной охраны и другой помощи.

35. Рассмотрением ходатайств о защите находящихся в опасности журналистов и определением надлежащих мер защиты занимается Комитет по оценке риска. В состав Комитета, возглавляемого заместителем министра внутренних дел, входят представители правительства, правоохранительных органов, Организации Объединенных Наций, общественных объединений и журналистских организаций. Таким образом эти организации имеют возможность участвовать в определении необходимых мер защиты и следить за их осуществлением. Ключевым моментом в определении надлежащих мер защиты является оценка рисков, которым подвергается конкретный журналист. Совместные усилия специалистов из разных секторов общества обеспечивают принятие компетентных и продуманных решений, а участие правительства позволяет заручиться необходимыми средствами на осуществление соответствующих мер защиты.

36. Хотя, по имеющимся данным, число инцидентов с участием журналистов в Колумбии сократилось²³, доказать, что это произошло благодаря Программе защиты журналистов, довольно сложно. Как бы то ни было, большинство журналистов, участвовавших в Программе, признают, что ее преимущества перевешивают недостатки²⁴. Программа не только позволила защитить сотни журналистов, которым угрожала опасность, но и заметно способствовала повышению значимости журналистской профессии в глазах правительства и населения. Государственная поддержка данной Программы объясняется тем, что всякий раз, когда журналиста заставляют молчать, ущемляются не только его права, но и право всего общества на получение информации.

37. Применение аналогичных принципов для защиты журналистов, освещающих тему коррупции, не только поможет повысить их безопасность, но и будет способствовать профессиональному и ответственному освещению данной темы.

VII. Выводы и рекомендации

38. В настоящем документе рассмотрены некоторые из факторов, препятствующих профессиональному освещению темы коррупции, и методы, которые могут успешно применяться на практике для содействия ответственному и профессиональному освещению данной темы в СМИ. На основе этой справочной информации рабочая группа, возможно, пожелает обсудить способы, с помощью которых можно устранить препятствия для профессионального и ответственного освещения темы коррупции, а также обеспечить сбор, изучение и распространение более полной информации об эффективных методах работы в данной области.

²³ IPI World Press Freedom Review, 2004-2006.

²⁴ "Violence and Impunity: Protecting Journalists in Colombia and Mexico", Inter-American Dialogue, March 2010, <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/English%20PDF,%20final.pdf>; and Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), www.flip.org.co.

39. С этой целью рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать ЮНОДК в сотрудничестве с заинтересованными государствами-участниками и информационными организациями наладить систематический сбор и анализ информации об успешном опыте с целью содействия его более широкому распространению. Такого подхода целесообразно придерживаться, в частности, при разработке и внедрении механизмов саморегулирования и подотчетности средств массовой информации, в том числе мер безопасности, призванных способствовать профессиональному и ответственному освещению темы коррупции.

40. Для решения проблем, связанных с отсутствием соответствующих норм в законодательстве, рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать ЮНОДК, заинтересованным государствам-участникам и информационным организациям совместно изучить действующее законодательство о доступе информации и разработать на его основе типовые законы или руководящие принципы с целью а) защитить право на поиск, получение, опубликование и распространение информации о коррупции; б) обеспечить, чтобы допустимые ограничения данного права были четко прописаны в законодательстве и соответствовали международным нормам; с) обеспечить безопасность журналистов; д) не допустить безнаказанности за преступления, совершенные против журналистов, изобличающих факты коррупции.

41. Для того чтобы законодательство о праве на информацию полностью оправдывало свое предназначение, журналисты должны научиться грамотно пользоваться соответствующими нормами в своей работе. В то же самое время должностные лица, регулирующие доступ к информации, должны быть осведомлены о своей обязанности своевременно предоставлять такую информацию общественности. Для того чтобы устранить пробелы в знаниях и подготовке, рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать ЮНОДК разработать совместно с заинтересованными государствами-участниками, журналистскими организациями и гражданскими объединениями соответствующие руководящие принципы и учебные программы для сотрудников СМИ и государственных органов с целью совершенствования их профессиональных навыков и повышения осведомленности об их праве и обязанности собирать и раскрывать информацию о фактах коррупции на профессиональной и ответственной основе.

Приложение

Форум работников СМИ: добросовестное освещение темы коррупции – Декларация

Мы, участники и организаторы Форума работников СМИ во вопросу добросовестного освещения темы коррупции, проведенного в рамках второй Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции,

ГЛУБОКО СОЗНАВАЯ пагубное влияние коррупции на экономическое благосостояние, социальное обеспечение и права человека,

ТВЕРДО ВЕРЯ, что средства массовой информации должны играть важную роль в борьбе с коррупцией и с этой целью содействовать гласности и подотчетности, участвовать в процессе принятия решений, проводить пропагандистскую работу, мобилизовать общественное мнение и настоятельно призывать политических лидеров к активным действиям,

ССЫЛАЯСЬ на статью 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, согласно которой каждое государство-участник должно содействовать активному участию общественности в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе путем обеспечения для населения эффективного доступа к информации, а также уважения, поощрения и защиты свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции,

ПОДДЕРЖИВАЯ призывы информационных организаций к отмене статей об оскорблении и клевете, а также других ограничительных норм, используемых в качестве предлога для сокрытия фактов коррупции,

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ сообщения участников форума о случаях неправомерного применения законов о средствах массовой информации для замалчивания фактов взяточничества, а также о запугивании и наказании журналистов, освещающих тему коррупции,

ПРИЗЫВАЕМ государства, подписавшие Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, ратифицировать эту Конвенцию, а государства-участники – обеспечить ее эффективное выполнение;

НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕМ все правительства обеспечить физическую безопасность журналистов, следящих за соблюдением правительствами Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;

НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕМ правительства предусмотреть всеобъемлющие юридические гарантии права на доступ к информации, в том числе информации, находящейся в ведении государственных органов;

НАСТОЯТЕЛЬНО ПРИЗЫВАЕМ граждан, законодателей, деловое сообщество и гражданское общество поддерживать работу средств массовой информации с целью достижения большей прозрачности и подотчетности системы управления;

ПРИЗЫВАЕМ государства-участники отменить статьи об оскорблении и клевете и изменить нормы законодательства, препятствующие изобличению и обнародованию фактов коррупции в средствах массовой информации;

ПРИЗЫВАЕМ правительства, доноров, секретариат Конференции и другие органы поддержать организацию специальной подготовки для работников средств массовой информации с целью содействия более качественному освещению фактов коррупции в прессе;

ОБЯЗУЕМСЯ проводить среди населения информационно-разъяснительную работу по проблеме коррупции, расследовать факты коррупции и сообщать о них объективно, взвешенно и профессионально;

ОБЯЗУЕМСЯ представить третьей Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции отчет о работе своих стран по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.
